

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TATIANA MARIA NÁUFEL CAVALCANTE**

**OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS ITINERANTES COMO POLÍTICA PÚBLICA  
DE ACESSO À JUSTIÇA**

São Luís  
2010

**TATIANA MARIA NÁUFEL CAVALCANTE**

**OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS ITINERANTES COMO POLÍTICA PÚBLICA  
DE ACESSO À JUSTIÇA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto  
Barbosa Ramos

São Luís  
2010

Cavalcante, Tatiana Maria Náufel

Os juizados especiais federais itinerantes como política pública de acesso à justiça /Tatiana Maria Náufel Cavalcante. – São Luís, 2010.

267f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

Dissertação (Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas) -  
Mestrado em Políticas Públicas, Universidade  
Federal do Maranhão, 2009.

1. Juizados especiais Federais itinerantes - Acesso à justiça I. Título

CDU 347.97

**TATIANA MARIA NÁUFEL CAVALCANTE**

**OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS ITINERANTES COMO POLÍTICA PÚBLICA  
DE ACESSO À JUSTIÇA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2010.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos (Orientador)**  
Doutor em Direito  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

---

**Prof. Dr. Cláudio Alberto Gabriel Guimarães**  
Doutor em Direito  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Márcia Haydée Porto de Carvalho**  
Doutora em Direito do Estado  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Aos meus filhos, os meus maiores tesouros: Gustavo, Guilherme e Victor, dádivas Divina. A meu marido Antonio Fernandes Cavalcante Junior, por ter me escolhido para desfrutar a vida ao seu lado, pelos filhos que nasceram do nosso amor, por ser um bom pai, pelos momentos felizes que passamos e ainda vamos passar juntos, pelo companheirismo e compreensão nas minhas ausências. Sei que as horas roubadas são irrecuperáveis. Mas sei também que a realização desse sonho lhes deixará a lição da persistência.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, o Grande Arquiteto do Universo, por sua Fidelidade e Sabedoria.

À minha família, em especial à minha mãe Ana Lucia Leal Naufel, por quem tenho a mais profunda admiração, às minhas irmãs Giselle, Dinorah e Monica, grandes amigas, pelo amor e dedicação em todos os momentos.

Em memória de meu tio Omar Benedito Leal Náufel, um exemplo de inteligência, retidão de caráter e competência, pelo constante incentivo ao contato com o mundo dos livros.

A meu sogro Antonio Fernandes Cavalcante e à minha sogra Celina Ribeiro Cavalcante, pela amizade, apoio e pelo carinho com que se dedicam aos netos.

A Marizélia Costa Ribeiro, pelo incentivo, disponibilidade e presteza em todas as horas.

A Ítalo Elmo, pela amizade, inteligência e solidariedade.

À Justiça Federal no Maranhão, por ter fornecido a mim o suporte necessário para a pesquisa desenvolvida.

Ao Programa de Pós-Graduação em políticas Públicas, pelo desafio em mim semeado.

Ao orientador Professor Doutor Paulo Roberto Barbosa Ramos, pela disponibilidade e competência na orientação prestada para a elaboração desta dissertação.

Aos professores Dr. Flávio Farias e Dr<sup>a</sup>. Joana Coutinho e Valéria Ferreira Santos de Almada Lima pela orientação dada na construção do objeto de estudo, quando da elaboração do anteprojeto de pesquisa.

Aos colegas de turma de mestrado em Políticas Públicas, em especial aos amigos Rosana Conceição Gonçalves, Mônica Damous Duailibe, Caroline Santos Maranhão, Haroldo Pires Sabóia, Jade Trindade, Albiane Oliveira Gomes, Luzinéa Frias, Graziela Martins Nunes, Marlene Corrêa Torreão e Celeste.

Enfim, a todos aqueles que direta ou indiretamente, auxiliaram-me na realização deste trabalho, muito obrigado.

## RESUMO

Abordagem sobre as bases da política pública de acesso à justiça a partir de uma análise histórica do movimento global de acesso à justiça. Evidenciamos no bojo desse movimento o significado da Justiça itinerante sob uma perspectiva de política pública no contexto jurídico-político nacional. Demonstramos que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo paradigma ao direito fundamental de acesso à justiça, superando a concepção típica dos Estados liberais, e de simples direito formal de propor uma ação, indiferente às necessidades sociais, o acesso à justiça é erigido à condição de um direito indispensável para assegurar outros direitos, emergindo, portanto a preocupação com as desigualdades sociais e econômicas que perpassam o seu efetivo exercício. Desenvolvemos uma reflexão sobre a necessidade de superação dos obstáculos de acesso à justiça que afetam mais fortemente a população que vive em situação de pobreza. Dentre as estratégias utilizadas para ultrapassar a linha do ilusório acesso à justiça, a investigação debruça-se sobre a Defensoria Pública, os Juizados Especiais e a Justiça Itinerante. Apresentamos então uma pesquisa pragmática da implementação no Estado do Maranhão, do programa 'Juizados Especiais Federais Itinerantes - a Justiça Vencendo Distâncias', desenvolvidas no âmbito do Tribunal Regional Federal de 1ª Região. Refletimos sobre o alcance dessa política pública na ampliação do acesso à justiça em nosso Estado, verificando se as expectativas que fundamentaram a sua previsão foram correspondidas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Acesso à Justiça. Justiça itinerante. Juizados especiais.

## ABSTRACT

The dissertation boards the access public politics bases to justice starting from an access global action historical analysis to justice. Evidencing the meaning of the itinerant justice under a perspective of public politics in the national juridical- politician context in the bulge of this movement the. It demonstrates that the Federal Constitution of 1988 established a new paradigm to the fundamental right of access to justice, overcoming the typical conception of Portuguese Liberal State, and simple formal right of propose an action, indifferent to social needs, the access to justice is erected the condition of a indispensable right to protect other right, emerging, therefore, the preoccupation with the social and economic inequalities that pass by your effective exercise. In this context, the study develops a reflection on the need to overcoming of the access obstacles to justice that affect more strongly the population that lives in poverty situation. Among the strategies used to overtake the illusory access line to justice, the investigation it stoops about the Public Defensive, the Special Courts and itinerant justice. Leaving, then for a pragmatic research for implementation in Maranhão's State, of the Federal Itinerant Especial Court program – the Justice Winning Distances developed in the scope of the Federal Regional Court of 1 Region. It reflects about the reach of this public politics in the access enlargement to justice in our state, verifying if the perspectives that based its forecast were corresponded.

Keywords: Public Politics. Access to justice. Itinerant justice. Special justice.

## LISTA DE SIGLAS

|         |                                                         |
|---------|---------------------------------------------------------|
| AJUFE   | - Associação dos Juízes Federais do Brasil              |
| AJURIS  | - Associação de Juízes do Rio Grande do Sul             |
| AMB     | - Associação dos Magistrados Brasileiros                |
| ANPR    | - Associação Nacional dos Procuradores da República     |
| CLT     | - Consolidação das Leis do Trabalho                     |
| CEPAL   | - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe   |
| CONAMP  | - Associação Nacional dos Membros do Ministério Público |
| CPC     | - Código de Processo Civil                              |
| CPT     | - Comissão Pastoral da Terra                            |
| DF      | - Defensoria Pública                                    |
| FONAJEF | - Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais        |
| IDH     | - Índice de Desenvolvimento Humano                      |
| JEE's   | - Juizados Especiais Estaduais                          |
| JEF's   | - Juizados Especiais Federais                           |
| JEFIS   | - Juizados Especiais Federais Itinerantes               |
| LCP     | - Lei Complementar                                      |
| OAB     | - Ordem dos Advogados do Brasil                         |
| ONG     | - Organização não Governamental                         |
| ONU     | - Organização das Nações Unidas                         |
| PEC     | - Proposta de Emenda Constitucional                     |
| PGR     | - Procuradoria Geral da República                       |
| PLPs    | - Promotoras Legais Populares                           |
| PNAD    | - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios           |
| PNUD    | - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento     |
| PO      | - Pastoral Operária                                     |
| TRF     | - Tribunal Regional Federal                             |
| STF     | - Supremo Tribunal Federal                              |
| STM     | - Superior Tribunal Militar                             |

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 2 – JEF's realizados de 2007 a 2009 na 1ª Região da Justiça Federal.....                  | 186 |
| Tabela 3 - Frequência de JEFI'S realizados no Estado do Maranhão .....                           | 200 |
| Tabela 4 - Intervalo de tempo entre o ajuizamento e o início das audiências .....                | 201 |
| Tabela 5 -Quantitativo de processos por classe (itinerantes 2003-2005).....                      | 205 |
| Tabela 6 - Quantitativo de processos por objeto Juizado Itinerante de Governador N. Freire ..... | 206 |
| Tabela 7 - Estatísticas do JEFI de Santa Inês/MA .....                                           | 210 |
| Tabela 8 - Estatísticas do JEFI de Presidente Dutra/MA .....                                     | 211 |
| Tabela 9 - Estatísticas do JEFI de Pinheiro/MA .....                                             | 212 |
| Tabela 10 - Estatísticas do JEFI de Açailândia/MA.....                                           | 213 |
| Tabela 11- Estatísticas do JEFI de Gov. Nunes Freire/MA .....                                    | 213 |
| Tabela 12 - Estatísticas dos JEFI's/MA em percentuais .....                                      | 227 |

## SUMÁRIO

|            |                                                                                                             |            |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO</b>                                                                                           | <b>12</b>  |
| <b>2</b>   | <b>O ACESSO À JUSTIÇA</b>                                                                                   | <b>21</b>  |
| <b>2.1</b> | <b>Aspectos introdutórios</b>                                                                               | <b>21</b>  |
| <b>2.2</b> | <b>Breve histórico do movimento de acesso à justiça</b>                                                     | <b>29</b>  |
| <b>2.3</b> | <b>Mauro Cappelletti e as ondas renovatórias do acesso à justiça</b>                                        | <b>39</b>  |
| <b>2.4</b> | <b>Os principais obstáculos ao acesso à Justiça</b>                                                         | <b>51</b>  |
| 2.4.1      | Fatores econômicos                                                                                          | 55         |
| 2.4.2      | Fatores sociais                                                                                             | 68         |
| 2.4.3      | Fatores psicológicos                                                                                        | 70         |
| 2.4.4      | Fatores processuais                                                                                         | 72         |
| 2.4.5      | Fatores políticos                                                                                           | 76         |
| <b>2.5</b> | <b>Princípios informadores do acesso à justiça</b>                                                          | <b>77</b>  |
| <b>3</b>   | <b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL</b>                                                  | <b>81</b>  |
| <b>3.1</b> | <b>Notas conceituais sobre políticas públicas</b>                                                           | <b>81</b>  |
| <b>3.2</b> | <b>A carência de uma política pública nacional de acesso á justiça</b>                                      | <b>90</b>  |
| <b>3.3</b> | <b>Histórico das políticas públicas de acesso á justiça no Brasil</b>                                       | <b>91</b>  |
| <b>3.4</b> | <b>A Defensoria Pública</b>                                                                                 | <b>105</b> |
| <b>3.5</b> | <b>Os Juizados Especiais</b>                                                                                | <b>112</b> |
| 3.5.1      | As origens do sistema dos Juizados Especiais                                                                | 113        |
| 3.5.2      | Antecedentes legais e empíricos dos Juizados Especiais                                                      | 114        |
| 3.5.2.1    | <i>Os conselhos de conciliação e arbitramento</i>                                                           | 117        |
| 3.5.2.2    | <i>Os Juizados Especiais de Pequenas Causas</i>                                                             | 119        |
| 3.5.3      | Os Juizados Especiais Estaduais                                                                             | 121        |
| 3.5.4      | Os Juizados Especiais Federais                                                                              | 126        |
| 3.5.4.1    | <i>A competência dos Juizados Especiais Federais</i>                                                        | 130        |
| 3.5.4.2    | <i>As partes nos Juizados Especiais Federais</i>                                                            | 140        |
| 3.5.4.3    | <i>Princípios que orientam os Juizados Especiais Federais</i>                                               | 141        |
| <b>3.6</b> | <b>A Justiça Itinerante</b>                                                                                 | <b>147</b> |
| 3.6.1      | Conceito e funcionamento da justiça itinerante                                                              | 152        |
| 3.6.2      | Previsão legal da Justiça itinerante                                                                        | 163        |
| 3.6.2.1    | <i>A Reforma do Judiciário e as repercussões da Emenda Constitucional nº. 45/2004 na Justiça Itinerante</i> | 165        |

|            |                                                                                                          |            |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.6.3      | Origens da Justiça Itinerante.....                                                                       | 172        |
| 3.6.4      | A Justiça itinerante no âmbito do Tribunal Regional Federal .....                                        | 175        |
| 3.6.4.1    | <i>A Estrutura da Justiça Federal</i> .....                                                              | 176        |
| <b>4</b>   | <b>A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA “JUSTIÇA ITINERANTE, A JUSTIÇA VENCENDO DISTÂNCIAS”, NO MARANHÃO.</b> ..... | <b>185</b> |
| <b>4.1</b> | <b>Considerações preliminares</b> .....                                                                  | <b>185</b> |
| <b>4.2</b> | <b>Os objetivos do programa</b> .....                                                                    | <b>185</b> |
| <b>4.3</b> | <b>A gestão e a regulamentação do programa Justiça Itinerante</b> .....                                  | <b>188</b> |
| <b>4.4</b> | <b>O funcionamento do programa no Maranhão</b> .....                                                     | <b>194</b> |
| 4.4.1      | A estrutura e o custo do programa .....                                                                  | 194        |
| 4.4.2      | As etapas do programa .....                                                                              | 196        |
| 4.4.3      | A frequência do programa (JEFI's) no Maranhão.....                                                       | 199        |
| 4.4.4      | O Cronograma das etapas do programa .....                                                                | 200        |
| 4.4.5      | Caracterização dos pedidos e público alvo do programa .....                                              | 204        |
| <b>4.5</b> | <b>As estatísticas dos Juizados Especiais Federais Itinerantes (JEFI's) no Estado do Maranhão.</b> ..... | <b>209</b> |
| 4.5.1      | O JEFI de Santa Inês/MA (População: 68.321 hab; IDH-M: 0,671) .....                                      | 210        |
| 4.5.2      | O JEFI de Presidente Dutra/MA (População: 39.541 hab; IDH-M: 0,624).....                                 | 211        |
| 4.5.3      | O JEFI de Pinheiro/MA (População: 68.030 hab; IDH-M: 0,639) .....                                        | 212        |
| 4.5.4      | O JEFI de Açailândia/MA (População: 88.320 hab; IDH-M: 0, 666) .....                                     | 212        |
| 4.5.5      | O JEFI de Governador Nunes Freire/MA (População: 25.921 hab; IDH-M: 0,592) .....                         | 213        |
| <b>4.6</b> | <b>Memorial do funcionamento dos JEFI'S/MA</b> .....                                                     | <b>214</b> |
| <b>5</b>   | <b>CONCLUSÃO</b> .....                                                                                   | <b>228</b> |
|            | REFERÊNCIAS .....                                                                                        | 236        |
|            | APÊNDICE .....                                                                                           | 251        |
|            | ANEXOS. ....                                                                                             | 252        |

## 1 INTRODUÇÃO

A vida em sociedade traz evidentes benefícios ao ser humano, mas por outro lado é inegável que da interação social decorrem uma série de conflitos, que por sua vez levam um número crescente de pessoas a buscar o Poder Judiciário, instituição responsável por solucionar os embates decorrentes da convivência humana.

Como a maior parte das sociedades contemporâneas tem por fundamento o Estado de Direito, elas necessitam de um sistema judicial independente, justo, eficiente e eficaz para funcionar, sendo necessário, portanto, que sejam feitos investimentos para implementá-lo.

Nesse contexto cabe mencionar que, nos países latino-americanos, durante a maior parte do século XX os investimentos em reformas e aparelhamento do judiciário não receberam a devida atenção, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980 tendo em vista que os regimes autoritários vigentes temiam que, com o fortalecimento da instituição judicial, esta pudesse interferir nas práticas repressivas então adotadas. Entretanto, no final dos anos de 1980, conforme assinala Santos (2007, p. 10) “[...] o sistema judicial adquiriu uma forte proeminência em muitos países não só latino-americanos, como europeus, africanos e asiáticos.” Levando as agências de ajuda internacional a investir muito dinheiro nos programas de reforma do judiciário e “[...] de construção do Estado de direito em muitos países em desenvolvimento.”

Este novo protagonismo dos tribunais segundo Santos (2007, p. 16) emerge de um mito criado nos últimos trinta anos pelo neoliberalismo, no sentido de que o Estado de bem-estar dos países europeus não podia ser exportado enquanto que “[...] pelo contrário, o modelo liberal norte-americano era potencialmente universal.” Em consequência dessa crença, emerge o Estado não intervencionista, regido pelas regras do mercado, que por sua vez passa a demandar um judiciário eficaz e rápido, capaz de assegurar estabilidade aos contratos privados e negócios.

Por outro lado, não podemos esquecer que as mudanças estruturais ocorridas na sociedade brasileira, no sentido da redemocratização do país, trouxeram com a constituição de 1988, conhecida como constituição cidadã, a ampliação de direitos civis, sociais, econômicos, culturais, políticos, assim como os

de terceira geração, criando expectativas que muitas vezes não foram atingidas de forma satisfatória pelas políticas públicas estabelecidas pelo Estado.

A busca ao Judiciário tornou-se assim, em muitas situações, a via para a afirmação de direitos constitucionalmente assegurados, de tal forma que não seria exagero dizer que, nesse viés, o Judiciário legitima o Estado democrático brasileiro, garantindo, como último recurso do cidadão, a observância dos princípios e valores constitucionais.

Não obstante a proeminência do Judiciário nesse contexto, e as reformas ocorridas com o objetivo de assegurar maior eficiência, celeridade e acessibilidade a este poder, muitas das quais instituídas com a aprovação da Emenda Constitucional nº 45, conhecida como reforma do judiciário, assiste-se a um quadro de profunda insatisfação da sociedade para com a Justiça Brasileira. E, de fato, a situação é preocupante podendo ser constatada através dos dados divulgados pelo Ministro Gilmar Mendes, presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 19/02/2009, através da pesquisa Justiça em números<sup>1</sup> conforme observamos a seguir.

O estudo, relativo aos dados apurados em 2007, revela que, naquele ano, existiam 67,7 milhões de processos em tramitação na Justiça Brasileira. A maior parte deles, 54,8 milhões (80%) estava concentrada na Justiça Estadual, que apresentou taxa de congestionamento de 74%. O indicador mostra que, por exemplo, de cada 100 processos em tramitação (novos ou antigos), 74 não foram julgados no ano em análise da pesquisa.(BRASIL, 2009a).

Diante desses números, não há como considerar inusitada a tormentosa crise de legitimidade que atinge o judiciário nacional. Corroborando com esse entendimento, Naline (2005) ressalta que são tamanhos os entraves enfrentados para a obtenção da prestação jurisdicional, que são poucos e privilegiados os premiados com a solução oportuna e definitiva da lide. Fato que leva o judiciário a cair no descrédito da população, na medida em que o **direito de ação** se transforma na verdade em **ônus de ação**, conforme evidenciamos a seguir.

Em lugar da orgulhosa proclamação da vítima: 'Vou procurar por meus direitos', o que se vê aqui é a ironia do infrator: Vá procurar a Justiça. Sabem todos como funciona a Justiça [...] a proliferação de arbitrariedades significa que a administração e outros centros de poder (inclusive os

---

<sup>1</sup> Os dados da pesquisa Justiça em Números apresentam-nos um panorama global da Justiça brasileira. Entre outras informações, é possível obter dados sobre processos distribuídos e processos julgados, número de cargos de juízes ocupados e ainda o número de habitantes atendidos por juiz. Os dados mais recentes se referem ao ano de 2007 abrangem a Justiça Federal, do Trabalho e Estadual. Sua divulgação é feita anualmente pelo CNJ desde 2005. Disponível no link "Justiça em Números": [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br). Acesso em 23/03/2009.

privados) se sentem relativamente impunes em face de suas irregularidades (NALINE, 2005, p.2).

Nessa linha de raciocínio, Mendonça (2007, p. 1) assevera que a má qualidade do serviço prestado pelo judiciário domina a opinião geral, e que a própria demora na prestação jurisdicional agrava ainda mais o problema, distanciando a população do amplo acesso à Justiça.

Nessa perspectiva, o acesso à justiça emerge como uma preocupação sobre a crise em que vivemos e que transcende a órbita do Judiciário, estendendo-se às instituições sociais em geral. Bonavides (1999, p. 23) afirma que não há propriamente uma crise do judiciário, e sim do Estado, e diretamente do Poder Executivo, controlador da política estatal, sendo que dentre os poderes, o Judiciário é o mais vulnerável e exposto às fraquezas da organização política e às pressões executivas de dominação.

De fato, o Estado brasileiro, marcado por profundas desigualdades que tomam novas configurações ao longo do tempo, não tem conseguido disfarçar a existência de milhares de pessoas em absoluto estado de pobreza, e muito menos sua dificuldade em garantir-lhes condições básicas de sobrevivência. Portanto, necessário se faz o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para assegurar a essa população o passaporte de ingresso e de saída do judiciário, a fim de que tenham a possibilidade de dirimir conflitos individuais, e transindividuais (coletivos/difusos), inclusive em caráter consultivo e preventivo.

O problema do acesso à justiça tem sido motivo de preocupação no seio da sociedade em todo o mundo há algumas décadas, significando a necessidade de ultrapassar a mera proclamação de direitos, para instituir mecanismos que tornem efetivos tais direitos, seja por meio da elaboração de instrumentos processuais (ações constitucionais, por exemplo, como o mandado de segurança, mandado de injunção, ação popular etc.), seja pela criação de órgãos cuja função institucional seja justamente a defesa de direitos assegurados pelo ordenamento jurídico a exemplo do Ministério Público, Defensoria Pública, Procon's etc.

Muito embora o direito de acesso à justiça venha sendo aceito como um direito social básico, a sua efetividade encontra barreiras de toda sorte que precisam ser superadas, devendo constituir-se, portanto, em assunto de interesse das políticas públicas de todas as nações. No Brasil, o acesso à Justiça encontra-se

consagrado no texto constitucional como um dever do Estado, tratando-se, portanto de um direito institucionalizado como política social.

Com efeito, qualquer Estado que se pretenda democrático deve propor e instituir ações e políticas públicas voltadas para a garantia do pleno acesso à justiça, sobretudo porque conforme assinalam Cappelletti e Garth (1988, p. 12) o acesso à justiça pode ser definido como “[...] o requisito fundamental, o mais básico de todos os direitos humanos de um sistema jurídico moderno igualitário que pretenda garantir e não apenas proclamar direitos.”

Nesse contexto, o estudo do direito fundamental de acesso à justiça é de grande relevância, não só porque este integra o conjunto de direitos indispensáveis à construção de uma sociedade menos desigual, mas também porque a ausência de um modelo institucional que viabilize o efetivo acesso à justiça pode transformar os direitos constitucionais em inútil expectativa incitada pelo poder público.

Mesmo reconhecendo que, na estrutura social, o judiciário integra o poder dominante, não há como ignorar seu papel de concretizador de direitos e sua capacidade de efetivar políticas públicas, até porque a sociedade espera do Estado bem mais que uma simples manifestação formal, e exige uma satisfatória prestação de serviços em várias áreas como saúde, justiça, educação, segurança, habitação, previdência etc. Sendo o acesso à justiça um dos instrumentos de viabilização dos demais direitos, liberdades civis e garantias constitucionais.

Uma vez demonstrada a magnitude do caráter instrumental do acesso à justiça, é pertinente aprofundar seu estudo através da discussão de todas as suas dimensões<sup>2</sup>, sobretudo a que se preocupa com a efetividade desse acesso pela população menos favorecida. Até porque, segundo Cunha (1996, p. 12), o Poder Judiciário em sua gênese foi moldado para atender aos interesses dos que detinham poder e essa prática atravessou o surto modernizador da década de 1930 e o desenvolvimentista de 1950, só registrando de forma significativa a presença de assalariados no polo ativo das demandas, com a emergência do direito do trabalho.

---

<sup>2</sup> Segundo Marinoni (2007, p.187-188) “O direito de ação na época do Estado liberal, era indiferente às distintas necessidades sociais”. O autor assevera que na época dos Estados liberais o acesso à justiça era limitado ao seu aspecto formal, sendo concebido como a possibilidade de propor uma ação, ou seja, de entrar em juízo e poder suportar os custos de uma demanda, não havia preocupação por parte do Estado com a questão da desigualdade econômica e social. Bastava se proclamar o direito de ir a juízo, pouco importando se o titular do direito lesado poderia realmente usufruir do direito de ação.

Ao assumir a obrigação de tornar o serviço jurisdicional efetivo para todos os cidadãos, o Estado deve promover para as pessoas com insuficiência de recursos, a assistência jurídica integral e gratuita, a garantia da razoável duração do processo e os mecanismos que assegurem a celeridade de sua tramitação, sem descuidar de outros deveres também inscritos na Constituição Federal de 1988.

Torna-se imprescindível, portanto, que o Judiciário exerça a sua função social de tornar o acesso à justiça efetivo. Função esta que desempenha através de diversas políticas públicas voltadas para viabilizar tal acesso a todos, não podendo, deixar ao desamparo o cidadão hipossuficiente. Tais políticas são, por conseguinte, denominadas de políticas públicas de acesso à justiça.

É evidente o impacto negativo que problemas sociais como desigualdade, fome, pobreza, desemprego, analfabetismo, insegurança pública dentre outros, exercem sobre o efetivo acesso à justiça. Para atenuar os reflexos desses obstáculos foram então desenvolvidas diversas políticas públicas de acesso à justiça, a exemplo da Justiça do Trabalho, da Defensoria Pública, dos Juizados Especiais, dos Juizados Itinerantes e da Justiça Comunitária. Políticas estas que se constituem num feixe de ações estatais ainda em processo de articulação para a constituição de uma política pública nacional de acesso à justiça.

Posta assim a questão, cabe mencionar que a relevância da temática do acesso à justiça decorre, também, da necessidade de serem mitigados os obstáculos enfrentados pelos cidadãos vitimados por injustiças sociais, nas oportunidades em que necessitam do Poder Judiciário para obter uma prestação jurisdicional que assegure o implemento de seus direitos, de forma célere e efetiva.

Nessa perspectiva, foi fixado como objetivo da presente pesquisa a investigação de uma política específica selecionada do leque de políticas públicas de acesso à justiça, a saber: a justiça itinerante, aqui entendida como a Justiça que segue um itinerário, que se desloca através de unidades móveis ao encontro das populações que residem em locais afastados das sedes do Poder Judiciário, a fim de promover a prestação jurisdicional em espaços que não sejam os fóruns convencionais, através da superação de obstáculos geográficos, financeiros e culturais que tornam o judiciário invisível para as populações carentes.

A justiça Itinerante segundo Azkoul (2006, p. 68-69 e 90), percorre diversos locais, colhendo pedidos iniciais, provas, realizando audiências e prolatando sentenças, fora do tribunal ou fórum, ou seja, em unidades móveis,

estádios de futebol, locais comunitários, escolas, repartições públicas em geral, sendo este, “o seu diferencial ou traço indelevelmente marcante”. O autor destaca ainda que nas outras jurisdições os juízes ou árbitros possuem um lugar fixo ou determinado para serem procurados pelas partes para instrução e julgamento dos litígios.

Bezerra (2008, p. 156-157) menciona que as experiências resultantes das justiças itinerantes “[...] aproximam do povo os aparelhos judiciários, solucionando conflitos nas fontes de onde surgem no seio social.” Em virtude de tais considerações, que destacam a importância dessa política pública, julgamos pertinente pesquisá-la. Entretanto, tornou-se imperioso estabelecer a delimitação de quais órgãos judicantes seriam pesquisados, vez que a justiça itinerante tanto pode ser implementada pela Justiça Federal, quanto pela Justiça do Trabalho e também pela Justiça Estadual. Optamos pela Justiça Federal, em virtude de sua tímida interiorização na primeira região, na qual se insere o Estado do Maranhão, fator que dificulta ou até impossibilita o acesso à justiça para as populações carentes, que residem nos mais afastados rincões, distantes dos grandes centros, onde o Judiciário Federal encontra-se instalado.

Nesse contexto, reconhecendo que a Primeira Região da Justiça Federal se encontra historicamente instalada nos grandes centros urbanos e afastada das pequenas cidades, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região formulou um programa destinado a facilitar o acesso à justiça para a população mais carente do país, dando oportunidade de fazer chegar o judiciário até sua cidade, percorrendo as mais distantes plagas do Brasil. Cuida-se do “Programa Juizados Federais Itinerantes – A Justiça Vencendo Distâncias”, o qual serviu como referência para a presente investigação da Justiça itinerante, com relevo especial para a sua experiência no Estado do Maranhão.

Nesse quadrante, surgem os seguintes questionamentos: o que esperar dos Juizados Especiais Federais Itinerantes (JEFI's) para a ampliação do acesso à Justiça? Seria possível, através de sua atuação, amenizar os entraves que as mazelas sociais existentes em nosso Estado exercem na obliteração do efetivo acesso à justiça?

Tais questionamentos nos conduziram à necessidade de aprofundar a reflexão sobre os aspectos referentes ao contexto histórico, ao surgimento, aos objetivos, à legislação, e aos princípios que norteiam os Juizados Especiais Federais

Itinerantes, para através da mensuração e avaliação das ações e resultados por ele obtidos, no Maranhão, podermos dimensionar o seu alcance como política pública de acesso à Justiça.

Para tanto realizamos uma análise do programa justiça itinerante, buscando:

- a) identificar como o resultado (outcome) de promoção do acesso à justiça foi operacionalizado pelo projeto, ou seja, quais os mecanismos adotados por este para reduzir o déficit de acesso à justiça enfrentado pela população maranhense; b) verificar a sistemática e estrutura de trabalho desenvolvida na secretaria da vara durante as fases de planejamento, preparação e execução do evento; e
- b) analisar se o programa está sendo implementado de forma efetiva e com regularidade e, em caso negativo, que dificuldades surgiram ao longo da implementação dessas ações.

Em consonância com a perspectiva teórico-metodológica adotada, partimos da premissa de que a configuração da política em análise é apenas “[...] uma fracção apreensível do objecto verdadeiro”, especialmente porque todo empreendimento científico deve inspirar-se na certeza de que não podemos apreender a lógica mais profunda do mundo social a não ser submergindo na particularidade de uma realidade empírica, historicamente situada, para construí-la como “caso particular do possível”, ou seja, como um fragmento em um universo de configurações possíveis (BOURDIEU, 2007, p. 31-32).

A partir do conhecimento do espaço em cujo interior se isolou o objeto de estudo, é possível retirar o que o autor chama de proveito científico, tendo em vista que para Bourdieu (2007, p. 31-32) “[...] se sabendo como é a realidade de que se abstraiu um fragmento, se podem pelo menos desenhar as grandes linhas de força do espaço cuja pressão se exerce sobre o ponto considerado.” Nessa perspectiva ele adverte que ficamos protegidos do risco de procurar (e de encontrar) no fragmento estudado mecanismos ou princípios que, de fato, lhe são exteriores, nas suas relações com objetos.

Nesse contexto, a pesquisa estabeleceu como parâmetro o estudo dos Juizados Especiais Federais Itinerantes numa perspectiva relacional com o universo das políticas públicas de acesso à justiça. Sendo adotado como referencial empírico seu desenvolvimento no Estado do Maranhão, a justificativa dessa escolha se

respaldou na maior facilidade da obtenção dos dados, junto à Seção Judiciária Federal do Maranhão, local de trabalho da pesquisadora a partir de 2004, e na qual se situa o Juizado Federal de São Luís/MA, implementador de todas as experiências de Juizados itinerantes já realizados nos municípios maranhenses.

Quanto ao corte temporal, a investigação centrou-se no período de 2003/2009, compreendendo um intervalo cujo termo inicial foi demarcado pela realização do primeiro JEFI, ocorrido na cidade de Santa Inês/MA, e o termo final foi estabelecido em função da data da realização da pesquisa de campo que ocorreu em agosto e setembro de 2009. Sendo possível desse modo, contemplar todas as cinco experiências de Justiça Itinerantes já realizadas pela Justiça Federal do Maranhão até a data da pesquisa, que coincidiu com a realização do programa JEFI's na cidade de Governador Nunes Freire/MA.

Os principais procedimentos utilizados no percurso investigativo foram: a revisão bibliográfica, a análise documental e a análise de dados secundários. Através do primeiro foi possível apreender as principais categorias que iluminaram o esforço de reconstrução do objeto de estudo, tanto em sua dimensão histórica, quanto teórica; o segundo procedimento possibilitou a coleta de informações diretamente relacionadas ao funcionamento do programa JEFI's no Estado do Maranhão, utilizando-se para tanto, como principais fontes a entrevista com o diretor da secretaria, os relatórios simplificados dos JEFI's, os relatórios de vara, os relatórios gerenciais, alguns processos dos JEFI's que ainda estavam em tramitação e os ofícios referentes ao programa referido; por fim a terceira técnica mencionada deu sustentação à obtenção e análise de dados referentes ao perfil dos municípios atingidos pelo programa, a fim de verificar sua compatibilidade com os objetivos traçados.

Assim, como corolário de todo esse processo investigativo, a estrutura da presente dissertação obedeceu à seguinte ordem: Além da introdução, no capítulo 2 recuperamos o debate teórico do acesso à justiça e incluímos a delimitação do seu conceito e das acepções dominantes sobre seu sentido, oportunidade em que deixamos clara a corrente teórica adotada como referência para a presente pesquisa. Em seguida, traçamos um breve histórico do movimento de acesso à justiça, com especial relevo ao projeto de Florença, no bojo do qual eclodiram as ondas renovatórias de Cappelletti e Garth. Há ainda um destaque aos fatores que

entravam o acesso à justiça. E por fim, apresentamos um estudo dos princípios informadores do acesso à justiça.

No capítulo 3 enfocamos as políticas públicas de acesso à justiça no Brasil, a partir de notas conceituais sobre as políticas públicas, quando então destacamos a necessidade de sistematização de uma política pública nacional de acesso à justiça. Também traçamos um estudo do processo histórico das políticas públicas de acesso à justiça no Brasil, fazendo um recorte de algumas dessas políticas, através de uma abordagem minudenciada da Defensoria Pública, dos Juizados Especiais e da Justiça Itinerante.

No capítulo 4 apresentamos o resultado da nossa investigação sobre a experiência do Programa desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal de 1ª Região denominado “Justiça Itinerante, a justiça Vencendo distâncias” no Estado do Maranhão, sob uma perspectiva de política pública de acesso à Justiça, quando evidenciamos os seus objetivos, sua gestão e regulamentação, bem como seu funcionamento em nosso Estado. Com ênfase na utilidade prática do programa para a vida das pessoas atendidas, foi demarcado o perfil da população atingida, e feita a caracterização das demandas ajuizadas, sendo verificada a importância e o alcance do programa junto à população atendida em cada juizado itinerante já realizado pela Seccional no Maranhão.

Nas considerações finais, retomamos à relação entre acesso à justiça e Juizados Especiais Federais Itinerantes, destacando-se o real alcance e os limites desse programa no Maranhão.

Através desse estudo buscamos identificar elementos que subsidiem uma melhor reflexão acerca das reais condições do judiciário em relação ao atendimento da demanda de justiça existente em nossa sociedade, com foco especial em uma parcela da população que, além de não ter acesso à informação sobre os seus direitos, enfrenta sérios obstáculos para acessar a Justiça, e por conseguinte, é alijada do exercício da cidadania, pois a denegação do acesso à justiça fere a própria dignidade humana.

## 2 O ACESSO À JUSTIÇA

### 2.1 Aspectos introdutórios

A questão do acesso à justiça segundo Ramos (2000, p. 37-38) vem desencadeando muitas discussões, debates e reflexões acerca de qual deve ser o papel do Estado e da sociedade civil no que tange ao aperfeiçoamento das instituições responsáveis por garantir a efetiva realização da proteção jurídica da qual cada ser humano é titular.

Tais reflexões contribuíram sobremaneira para realçar a importância que a temática do acesso à justiça vem assumindo na contemporaneidade, sobre a qual Bezerra (2008, p. 93) assim se expressa:

De grande Magnitude tem sido a preocupação não só com a conceituação do que seja justiça como, principalmente, com os meios de acesso à justiça, trazendo-a, como valor no campo das idéias, para a vida dos homens. Portanto ressalta, sem dúvida, como instrumento de atuação da justiça, o processo e a garantia de seus predicamentos.

Segundo Pedroso; Trincão e Dias (2002, p. 1) “Um dos temas mais caros e mais estudados pela sociologia do direito é o acesso ao direito e à justiça.” A sua importância advem da constatação de que através do acesso ao direito e à justiça é possível garantir a efetividade dos direitos individuais e coletivos, e nesse sentido manifestam que:

Os nossos direitos só são efectivos se tivermos consciência deles e, na eventualidade de nos considerarmos lesados, podermos recorrer a uma instância ou entidade à qual se reconheça legitimidade que possa dirimir o nosso litígio com o lesante. (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2002, p. 1).

Entretanto, a expressão “acesso à justiça” não é de fácil definição<sup>3</sup>. Existem duas acepções dominantes sobre seu sentido: a mais simplista delas concebe o acesso à justiça apenas como admissão aos mecanismos de julgamento do Estado. Tal entendimento remonta à concepção típica dos Estados liberais, época em que segundo Marinoni (2007, p.188) “[...] dominava o entendimento de que bastava proclamar o direito de ir a juízo, pouco importando se o titular do direito

---

<sup>3</sup> A dificuldade em definir o termo foi evidenciada por Cappelletti e Garth (2002, p.8) para os quais: “[...] a expressão acesso à justiça é de difícil definição, mas serve para explicar as duas finalidades básicas do sistema jurídico o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seu direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.[...] sem dúvida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossa sociedade moderna, pressupõe o acesso efetivo.”

material lesado pudesse realmente usufruir o direito de ação.” Somente poderia litigar em juízo, quem tivesse condições de suportar os custos de uma demanda, pois não constituía objeto de preocupação do Estado liberal o impacto negativo que as desigualdades sociais e econômicas pudessem exercer sobre a efetividade do acesso à justiça. A outra corrente influenciada pelos valores do Estado social emergente em meados do Século XX é defendida por Watanabe (1988, p. 128-133), sob o argumento de que o acesso à justiça extrapola a simples admissão formal aos tribunais, tornando-se imperioso que se efetive a viabilização do acesso a uma “ordem jurídica justa”. Sendo esse o enfoque que adotamos neste estudo.

Em virtude dessas considerações, é possível evidenciar que foi estabelecido um novo paradigma ao direito fundamental de acesso à justiça, o qual de simples direito de ação foi erigido à condição de direito fundamental indispensável para assegurar os outros direitos, sobrevivendo, portanto, a preocupação com a superação dos obstáculos que perpassam o seu efetivo exercício. Sobretudo aqueles que afetam mais fortemente a população que vive em situação de pobreza.

Leciona Paroski (2008, p.138) que o entendimento da doutrina pátria predominante nos últimos quinze anos é no sentido de que o acesso à justiça não significa somente mero acesso aos tribunais, mas sim, a obtenção concreta da tutela jurisdicional de forma adequada, tempestiva e efetiva.

Nesse sentido, Rodrigues (1994, p. 28-31), pondera que, embora não se possa deixar de reconhecer a importância do acesso à jurisdição<sup>4</sup> e aos instrumentos processuais por ela ofertados o acesso à justiça significa acesso a uma ordem jurídica justa e não apenas aos órgãos do Poder Judiciário, importa no

---

<sup>4</sup> Faz-se indispensável nesse momento, compreender o significado do termo jurisdição. Segundo (Lima, 2007, p. 1), a palavra jurisdição, significa ação de dizer o direito, pois etimologicamente deriva do latim *juris* (direito) *dictionis* (ação de dizer), assim, na modernidade, “Dizer o direito”, traduz-se quando o Estado chama para si a responsabilidade de solucionar as lides. Desse modo, vivendo sob o escudo do Estado de Direito, o homem entrega fração de sua liberdade à soberania estatal, ficando impedido de fazer justiça com as próprias mãos, cabendo ao órgão Estatal promover a pacificação social. Nesse quadrante, cabe destacar que não existe um único sistema de jurisdição, tendo em vista que alguns países adotam o sistema inglês ou sistema de jurisdição única, segundo o qual todos os litígios, sejam administrativos ou de interesses exclusivamente privados, podem ser resolvidos pelo Poder Judiciário, que é o único capaz de produzir decisões definitivas, com força de coisa julgada. No Brasil, foi adotado o sistema inglês, consoante o inciso XXXV do artigo 5º da CF/88. Diversamente, outras nações adotam o sistema francês, também conhecido como contencioso administrativo, no qual existe uma dualidade de jurisdição, qual seja: a jurisdição administrativa, formada pelos tribunais de natureza administrativa, e a jurisdição comum, formada pelos órgãos do Poder Judiciário, com a competência de resolver os demais litígios. Para aprofundar ver Wady (2009, p. 1).

acesso a uma ordem de valores e direitos fundamentais, e firme nessa direção assevera que:

A expressão em comento é deveras vaga, ensejando que a doutrina a ela ofereça dois sentidos, válidos e não excludentes, atuando em complementaridade. O primeiro atribuindo ao significante justiça o mesmo sentido e conteúdo de Poder Judiciário, torna sinônimas as expressões acesso à justiça e acesso ao judiciário; o segundo partindo de uma visão axiológica da expressão justiça compreende o acesso a ela como o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano (RODRIGUES, 1994, p. 29).

Corroborando com esse entendimento, Cichocki Neto (1996, p. 86), afirma que expressão acesso à justiça engloba além da ideia do ingresso do indivíduo em juízo; a visão do processo como instrumento para a realização dos direitos individuais; e a noção mais ampla de atribuição ao Estado, da tarefa de não só garantir a eficiência do ordenamento jurídico, mas também proporcionar a realização da justiça aos cidadãos.

Lenza (2002, p. 118-120) assim como Watanabe prefere chamar o acesso à justiça de “acesso à ordem jurídica justa” e defende que este acesso deve ser pensado sob a perspectiva do consumidor das normas jurídicas, ou seja: o povo, o jurisdicionado.

Essa dimensão já havia sido abordada por Cappelletti (1991, p. 216):

O grande movimento mundial pelo acesso à justiça, ainda em larga medida incompleto, introduziu, com efeito, na esfera jurídica, uma perspectiva nova aquela precisamente, que de modo significativo foi denominada a ‘perspectiva dos consumidores’. A velha concepção consistia em ver o direito na pura perspectiva dos ‘produtores’ e de seu produto: o legislador e a lei, o juiz e o pronunciamento judicial, a Administração pública e o ato administrativo. A concepção do acesso consiste, ao contrário, em dar preeminência à perspectiva do ‘consumidor’ do direito e da justiça: o indivíduo, os grupos, a sociedade em suma as necessidades, as exigências, as aspirações de indivíduos, grupos e sociedades, e, portanto também os obstáculos (jurídicos, mas também econômicos, políticos, culturais etc.) entre o direito entendido como ‘produto’ (lei, sentença, ato administrativo) e a justiça entendida como demanda social daquilo que é justo.

Importa, portanto esclarecer em que consiste uma “ordem jurídica justa”, nesse caminho é de grande utilidade a lição de Dinamarco (2005, p. 133):

[...] Não basta que o processo produza decisões intrinsecamente justas e bem postas, mas tardias ou não traduzidas em resultados práticos desejáveis; nem sendo desejável uma tutela jurisdicional efetiva e rápida quando injusta. Para a plenitude do acesso à justiça importa remover os males resistentes à universalização da tutela jurisdicional e aperfeiçoar internamente o sistema, para que seja mais rápido e mais capaz de oferecer soluções justas e efetivas.

É no mesmo sentido, o posicionamento de Freire (2006, p. 63) para quem: “O ponto principal do acesso à justiça passa a ser a eficácia dos instrumentos de realização de justiça disponíveis, ou seja, é insuficiente que a decisão seja imparcial e mesmo justa; se esta não for eficaz.” Para o autor se não impusermos uma execução real, desacredita-se a justiça, ofende-se a democracia e fragiliza-se a cidadania.

É Watanabe (1988, p. 128), no entanto, quem aponta os elementos constitutivos do acesso à ordem jurídica justa:

(1) o direito à informação [...] (2) direito de acesso à justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à justiça com tais características.

Observamos que, Caovilla (2003, p. 58) adota a mesmo raciocínio ao discorrer sobre os fundamentos de uma ordem jurídica justa: “[...] deve fundar-se na valorização do ser humano, na dignidade da pessoa humana, consciente da possibilidade do pleno exercício dos direitos e garantias inerentes ao cidadão.”

Inadequado nesse contexto seria esquecer, a importância da análise sociológica de Santos (2007, p. 91), para a compreensão do fenômeno do acesso à justiça, através da qual, o autor parte da afirmação de que: “Não podemos ter uma justiça democrática numa sociedade não democrática, e obviamente, não podemos ter uma sociedade democrática, numa sociedade tão desigual”, para concluir que uma revolução democrática do Direito e da justiça, somente faz sentido no bojo de uma revolução mais ampla que inclua a democratização do Estado e da sociedade.

Entretanto, o professor português, estabeleceu um caminho através do qual admite ser possível democratizar a justiça, ao qual denominou de revolução democrática da justiça, afirmando que o acesso ao direito e à justiça “[...] irá mudar a justiça a que se tem acesso.” (SANTOS, 2007, p. 33).

O autor lusitano adverte, que através do conhecimento convencional sobre o acesso à justiça, buscamos algo que já existe e que não se altera em consequência do acesso, e propõe um sistema de transformação recíproca, jurídico-política, através do qual o acesso seja capaz de modificar a justiça. A seguir enumeramos os principais elementos dinamizadores da proposta transformadora de Santos (2007, p. 33-34):

Profundas reformas processuais; Novos mecanismos e protagonismos no acesso ao direito e à justiça; Nova organização e gestão judiciárias; Revolução na formação de magistrados desde as faculdades de Direito até à formação permanente; Novas concepções de independência judicial; Uma relação do poder judicial mais transparente com o poder político e a mídia, e mais densa com os movimentos e organizações sociais; Uma cultura jurídica democrática e não corporativa.

Na visão do autor, todas essas transformações são necessárias e, somente em conjunto, poderão originar um novo paradigma jurídico e judiciário.

Outro aspecto relevante no que tange ao acesso à justiça refere-se à justiça da ordem jurídica, pois os lastimáveis exemplos deixados por regimes violadores dos direitos humanos nos legaram também o ensinamento, de que antes de buscarmos o acesso à tutela jurisdicional, devemos buscar uma ordem jurídica justa. Castilho (2006, p. 15) compartilha desse entendimento para quem:

[...] o acesso à justiça efetivo é posto como pressuposto do exercício de todos os demais direitos e garantias, a ordem jurídica justa pode ser posta como o pressuposto legitimador da busca de maior acesso à justiça (se não for justa a ordem jurídica – ou seja, se não respeitar os direitos fundamentais do homem nem se coadunar com as exigências sociais-, não há porque lutar por um acesso à justiça efetivo).

Paroski (2008, p. 138) esclarece que o acesso à justiça significa ainda: “[...] romper barreiras e introduzir mecanismos de facilitação, não apenas do ingresso em juízo, mas também de fornecimento de meios (materiais, financeiros etc.) adequados durante todo o desenvolvimento do procedimento [...]”, isso implica entre outros aspectos, em redução de custos, encurtamento de distâncias, duração razoável do processo, otimização do sistema recursal e efetiva participação na relação processual.

A importância do acesso à justiça decorre da evidência de que é através do seu exercício que os demais direitos podem ser assegurados sempre que desrespeitados, através da imposição de sua observância pelo pronunciamento dos órgãos encarregados da jurisdição. Consequentemente, não podemos admitir que exista o pleno acesso à justiça nas sociedades onde os direitos não sejam garantidos pela ordem jurídica, pois em caso de lesão ou de sua simples ameaça, não seria possível preservá-los e muito menos restabelecê-los.

Desse modo, o acesso à justiça constitui-se em uma conquista da humanidade, que desempenha um papel essencial para garantir o reconhecimento e a observância dos direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos. Posta

assim a questão, é de se notar que este entendimento é ratificado por Paroski (2008. p. 140).

O exercício, a conservação ou a reparação de direitos e interesses é uma conquista da humanidade, não tendo sido outorgada aos povos sem antes ter sido objeto de intensas lutas pelo reconhecimento e o respeito aos direitos fundamentais em geral, incluindo aí a possibilidade de se ter acesso aos órgãos estatais encarregados de ministrar a justiça, prestando a tutela jurisdicional, em face da vedação da autotutela e do monopólio reservado ao Estado.

Como se depreende, através de um resgate histórico, é possível confirmar que primeiramente o esforço da humanidade para construir uma sociedade mais livre, justa e igualitária, voltou-se sem dúvida para limitar a liberdade do soberano e a intromissão abusiva do Estado na vida particular dos seus cidadãos, circunstância evidenciada nas monarquias absolutistas que antecederam a tripartição dos poderes. Persistindo, posteriormente, a luta nas monarquias constitucionais e nos regimes republicanos.

Assim, as primeiras vitórias estabeleceram limites à liberdade Estatal, e a luta persistiu no combate ao abstencionismo do Estado Liberal, incapaz de solucionar as necessidades sociais e humanas, cujos resultados foram expressos em formato de solidariedade através da restrição da liberdade dos indivíduos e em prol do bem comum. O objetivo maior voltava-se para assegurar a todos uma vida digna, e, por conseguinte, tais valores passaram a integrar os tratados internacionais e as constituições de diversos países.

O caminho não poderia ser diferente, pois à medida que o Estado proíbe a realização de justiça pelas próprias mãos, obriga-se a implantar estruturas capazes de solucionar os conflitos e garantir que a população tenha o pleno acesso a essas estruturas, assegurando a manutenção da paz social, e combatendo os entraves de ordem processual e material que dificultam o acesso à justiça.

Importantes leis foram sendo aprovadas no sentido de garantir o acesso à justiça como um direito humano, o qual está consagrado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU), que em seu artigo 8º estabelece que “Toda pessoa tem direito a recurso efetivo para as jurisdições nacionais competentes contra os atos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição e pela Lei”. Estando previsto ainda no artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada em 1950 pelo Conselho da Europa, que por seu turno demonstrou preocupação com o

acesso efetivo à justiça das pessoas em situação de pobreza, através da Resolução nº78 (assistência judiciária e consulta jurídica) e em 1993, por meio da Recomendação nº 93 (PEDROSO; TRINCÃO; DIAS, 2002, p. 1-2).

No Brasil, o acesso à justiça é previsto no texto constitucional de 1988, como direito fundamental<sup>5</sup>, Assim expresso no seu artigo 5º XXXV: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”

Esse artigo enuncia o princípio da acessibilidade ampla ao Poder Judiciário, o qual segundo Bezerra (2008, p. 104-105) também é conhecido como princípio de inafastabilidade do controle jurisdicional e já havia sido explicitado no art. 141 § 4º da Constituição Federal de 1946, com a seguinte redação: “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário, qualquer lesão ou ameaça a direito individual.” Observa-se, entretanto, que a atual Constituição, expandiu de forma significativa o alcance desse controle jurisdicional, não mais o restringindo aos direitos individuais, mas estendendo seu alcance a qualquer direito.

Verifica-se então em nosso sistema legal a inafastabilidade da jurisdição como competência do Poder Judiciário, a quem cabe estabilizar os conflitos com a definitividade da coisa julgada.

Ponderando acerca do alcance do mencionado princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, Bezerra (2008, p. 105) traz a lume as seguintes considerações referentes a vias extrajudiciais<sup>6</sup> de soluções de conflitos:

O que o dispositivo constitucional impede é a exclusão de apreciação pelo Poder Judiciário de qualquer lesão ou ameaça a direito, de todo incompatível com o que aqui desejamos. O que não se pode aceitar é que, a partir daí, se pretenda obstaculizada toda e qualquer solução de conflito apenas porque não se efetivou perante o judiciário. Mesmo nos mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos o que a lei pode fazer é

<sup>5</sup> Os direitos fundamentais, segundo Bezerra (2008, p. 121-122) contêm decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade, em nosso ordenamento jurídico, eles estão consagrados na Constituição Federal de 1988, no título II, Capítulo I, arts. 5º até o 17, contudo em seu parágrafo segundo, expressamente diz que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

<sup>6</sup> Bezerra (2008, p. 60-62) destaca que uma vez solucionados os conflitos de interesse pelas vias extrajudiciais típicas (autocomposição), ou por mecanismos que servem tanto à via judicial, quanto à extrajudicial, como (a arbitragem a mediação, a negociação, etc.) os quais em regra se dão com interferência de terceiros, sejam agentes do poder estatal, ou terceiros particulares, esses sejam reconhecidos pelos órgãos judiciais, caso haja ajuizamento posterior. Na verdade, quando esses mecanismos de resolução de conflitos ocorrem durante e após a instauração do processo, servem à via judicial e são homologados pelo juiz. Quando ocorrem fora do processo servem à via extrajudicial. A tese defendida por Bezerra direciona-se no sentido de que nos casos extrajudiciais, a própria lei deve conferir a força e a executividade aos mecanismos acionados, sem a necessidade de homologação pelo poder estatal, sendo, portanto, reconhecida a plenitude de seus efeitos a qualquer tempo, com força de coisa julgada e desta diferenciando-se apenas por não se originarem de decisões ou homologações judiciais. Para Bezerra, é estreita a visão de que a justiça só se consegue pela via judicial e, portanto sua proposta é que o reconhecimento da validade das soluções de conflitos feitas extrajudicialmente, mediante previsão legal, obrigue o Estado a reconhecer-lhes a validade.

criar critérios de validade das soluções extrajudiciais e, uma vez alegada a lesão ou ameaça a direito, aí sim, haveria uma análise pelo judiciário, em nenhum momento impedida.

Portanto, observamos em nosso sistema a existência de instrumentos alternativos de resolução de conflitos, fator que na lição de Wambier (1999, p. 37), não acarreta violação ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, previsto no citado artigo 5º, XXXV da nossa Constituição, tendo em vista que a Lei nº. 9307, de 23 de setembro de 1996, que confere à arbitragem o status de mecanismo alternativo de solução da lide, foi recepcionada pela nossa Carta Magna.

Não se pode desconsiderar o grande avanço que representou a adoção da jurisdição como forma de solucionar conflitos, superando-se formas primitivas e incompatíveis com um mundo “civilizado”, que deve buscar opções para superar a força bruta. Porém, não podemos esquecer que se o próprio Estado mergulha em tormentosa crise, o Judiciário não pode estar intangível às críticas, devendo ser redobrada a preocupação em fortalecê-lo e aparelhá-lo para que seja capaz de atender as demandas da sociedade.

Cumpre-nos assinalar, que através do artigo 5º, XXXV, a Constituição pretende garantir a eficácia das decisões judiciais em prol dos jurisdicionados, indiscriminadamente, atingindo ricos ou pobres, mas na prática essa garantia ainda não atingiu sua plenitude e permanece em muitos casos como um ideal.

Bem ponderou Paroski (2008, p.141) a esse respeito, quando afirmou que:

O acesso à justiça, conforme vem entendendo a doutrina, [...] traduz a idéia de uma garantia presente em dado ordenamento jurídico, através do qual o Estado assume igualitariamente a todas as pessoas meios capazes de gerar decisões que levem à solução justa dos conflitos de interesses, individuais e coletivos.

Para Greco (1998, p. 70), não basta que o Estado assegure o acesso ao judiciário, é preciso que seja colocado em primeiro plano o efetivo acesso à educação, à saúde, à segurança e ao trabalho lícito, já que: “Antes de assegurar o acesso à proteção judiciária dos direitos fundamentais, deve o Estado investir o cidadão diretamente no gozo de seus direitos”, o autor defende que a proteção judiciária, através dos tribunais, como instrumento de sanção, deveria ser colocada em segundo plano e acionada apenas na ocorrência de lesão ou ameaça aos direitos disponibilizados.

Compartilhando do mesmo entendimento, César (2002, p. 51), adverte que o acesso à justiça, deve ser concebido dentro de uma perspectiva mais ampla,

que o vislumbre como um instrumento político, como um movimento transformador e como uma nova forma de conceber o jurídico.

Nessa perspectiva, o movimento de acesso à justiça, que como bem leciona Caovilla (2003, p. 75) “[...] surgiu para buscar a efetividade dos direitos sociais, que na prática têm sido de difícil concretização [...]”, possui uma atuação de criticidade e de combate ao positivismo legalista, que busca os fenômenos jurídicos apenas na norma estatal, através de uma visão simplista e limitadora do direito, que infelizmente, ainda persiste como erva daninha nos aparelhos judiciários.

Cabendo mencionar que para o alcance de tais propósitos funcionam como fortes aliados os meios alternativos de solução de conflitos, a exemplo do juízo arbitral, da conciliação extrajudicial, da atuação dos agentes de justiça, sem descuidarmos de outras medidas que podem contribuir para desafogar o aparelho judiciário imprimindo desse modo, maior celeridade processual.

## **2.2 Breve histórico do movimento de acesso à justiça**

Segundo Carneiro (2003, p. 3) “[...] a idéia e o significado da expressão acesso à justiça variaram no tempo, em função de uma série de elementos, de influências de natureza política, religiosa, sociológica e filosófica.” Entretanto não estudaremos tais elementos com profundidade. Pretendemos apenas pinçar aspectos atinentes a essas temáticas, que possam auxiliar no traçado evolucionista do esforço humano de concretizar seus direitos.

Portanto, nossa pretensão limita-se a desenhar uma breve exposição acerca da trajetória do acesso à ordem jurídica.

Nem sempre a questão do acesso à justiça, recebeu a devida consideração, Santos (2007, p. 19), assevera que apesar de ter merecido louvável reconhecimento desde o início do século XX na Alemanha e na Áustria, a sua verdadeira expansão somente ocorreu a partir do pós-guerra, com a eclosão nas constituições das democracias ocidentais, dos chamados “novos direitos”, isto é, aqueles direitos referentes a temáticas sociais.

Abreu (2004, p. 46) afirma que a partir da ruptura com o modelo liberal<sup>7</sup> o acesso à justiça ganha maior interesse quando eclodem os chamados direitos sociais, no princípio do século XX.

Entretanto, através da reconstrução histórica, traçada por Carneiro (2003, p.3) acerca do acesso à justiça, observa-se que dentre as primeiras normas escritas, ainda cuneiformes, encontra-se no Código de Hamurabi garantias que, ao menos teoricamente, impediam a opressão do fraco pelo forte, pois asseguravam proteção às viúvas e aos órfãos, e ainda, incentivavam o homem oprimido a procurar a instância judicial – o soberano- para que este resolvesse a sua questão.

O direito emergente no código de Hamurabi, vigente no século XIII a.C. é de inspiração divina, pois segundo Carneiro (2003, p. 4) a justiça do soberano emana da justiça divina e conseqüentemente o acesso à justiça depende do acesso à religião.

Paroski (2008, p.149) assinala que, naquela fase da história, a justiça era o que decidiam os sacerdotes, com base nas suas próprias convicções e na jurisprudência dos precedentes, não havendo uma instituição democraticamente posta à disposição do homem, com a outorga de garantias que possibilitassem acessá-la, pois tudo se resumia à vontade dos sacerdotes e numa fase mais avançada, ao conselho dos mais velhos da comunidade. O casuísmo era uma das notas distintivas do direito da época, e por extensão, da solução de controvérsias.

Foi na Grécia antiga que se iniciaram as primeiras reflexões e discussões sobre a lei, sendo formadas escolas que no decorrer da história influenciaram outros países. Carneiro (2003, p. 4) menciona que nessa época começou a tomar forma a expressão hoje conhecida como isonomia, cuja concepção, somada a correntes

---

<sup>7</sup> O Estado Liberal segundo Dallari (2009, p. 280) resultante da ascensão política da burguesia, organizou-se de maneira a ser o mais fraco possível, caracterizando-se como o Estado mínimo ou o Estado Polícia, com funções restritas quase à mera vigilância da ordem social e à proteção contra ameaças externas. Essa orientação política favoreceu a implantação do constitucionalismo e da separação de poderes, pois ambos implicavam o enfraquecimento do Estado e, ao mesmo tempo a preservação da liberdade de comércio e de contrato. O Estado liberal com um mínimo de interferência na vida social trouxe de início, alguns benefícios: houve um progresso econômico acentuado, criando-se as condições para a revolução industrial; o indivíduo foi valorizado, despertando-se a consciência para a importância da liberdade humana [...] impõem-se a ideia do poder legal em lugar do poder pessoal. Mas, em sentido contrário, o Estado liberal criou as condições para sua própria superação. Através de um comportamento egoísta, altamente vantajoso para os mais audaciosos ou menos escrupulosos. Ao lado disso, a concepção individualista da liberdade, impedindo o Estado de proteger os menos afortunados, foi a causa de uma crescente injustiça social, pois concedendo-se a todos o direito de ser livre, não se assegurava a ninguém o poder de ser livre. Na verdade, sob pretexto de proteção da liberdade, o que se assegurou foi uma situação de privilégio para os que eram economicamente fortes. Os quais sem nenhuma formação humanística e apenas preocupados com o rápido aumento de suas riquezas, passaram a ter o domínio da sociedade.

filosóficas como a jusnaturalista, teria grande influência no futuro, no que concerne à questão dos direitos humanos.

Antes do aparecimento do pensamento socrático, a partir do qual a filosofia grega alcançou o ápice, Paroski (2008, p. 151) assinala que teve grande importância a escola de Pitágoras, através da qual a justiça era simbolizada pela figura geométrica do quadrado, pela perfeita igualdade dos lados, e ainda, pelo uso de algarismos.

Naquele período de ouro da filosofia antiga, Aristóteles (2004, p. 103-127) formula a teoria da justiça, sob influência do pensamento pitagórico, no que tange a pesos, a medidas de igualdade e proporcionalidade, situando a igualdade como igualdade de razões. Destacou-se ainda por ser o pioneiro a mencionar a possibilidade de adaptação da lei pelo juiz ao caso concreto.

Carneiro (2003, p. 5) informa que o poder-dever de julgar, em algumas cidades-estados gregas não competia a cidadãos especializados tecnicamente (juízes especializados como entendemos hoje), mas à totalidade dos cidadãos reunidos em assembleia, cabendo aos magistrados, basicamente, a execução das decisões assembleares.

Mesmo durante o auge da democracia grega, Carneiro (2003, p. 5) revela que o acesso à justiça era amplo e quase irrestrito aos cidadãos<sup>8</sup> porém como a quantidade de cidadãos era muito pequena em relação à totalidade das pessoas,

---

<sup>8</sup> A palavra cidadania foi usada na Roma antiga para indicar a situação política de uma pessoa e os direitos que esta tinha ou podia exercer. A sociedade romana fazia discriminações e adotava o sistema de classes sociais. Havia, em primeiro lugar, os romanos e os estrangeiros, mas os romanos não eram considerados todos iguais, existindo várias categorias. Em relação à liberdade das pessoas era feita a diferenciação entre livres e escravos, mas entre os que eram livres também não havia igualdade, fazendo-se distinção entre os patrícios – membros das famílias mais importantes que tinham participado da fundação de Roma e por isso considerados nobres – e os plebeus – pessoas comuns que não tinham o direito de ocupar todos os cargos. Com o tempo foram sendo criadas categorias intermediárias, para que alguns plebeus recebessem um título que os colocava mais próximos dos patrícios e lhes permitia ter acesso aos cargos mais importantes. Quanto à possibilidade de participar das atividades políticas e administrativas, havia uma distinção entre os próprios romanos. Os romanos livres tinham cidadania, mas nem todos podiam ocupar os cargos políticos, como o de senador ou de magistrado. Fazia-se uma distinção entre cidadania e cidadania ativa. Só os cidadãos ativos tinham o direito de participar das atividades políticas e de ocupar os mais altos postos da Administração Pública. As mulheres não tinham a cidadania ativa e por esse motivo não havia mulheres no Senado nem na magistratura romanas. Dallari. A cidadania e sua história, disponível em: <http://www.dhnet.org.br/sos/textos/historia.htm>. Acesso em 23/06/2009. Segundo a lição de Peixoto (1955, p. 227), para ter personalidade completa no direito romano era necessário preencher três requisitos: ser livre, cidadão romano e chefe de família. A liberdade, a família e a cidadania eram os três elementos da personalidade. A perda de um desses elementos desencadeava uma *capitis deminutio* a qual se distinguia em três graus: máxima, média e mínima.

apenas os primeiros tinham acesso à justiça e sofriam algumas restrições como a imposição de multas por acusações improcedentes e a exigência de que possuíssem interesse na demanda. Acrescentando que Atenas foi o berço da assistência judiciária aos pobres, pois naquela época eram nomeados dez advogados por ano para assistirem às pessoas carentes.

Sob influência do pensamento grego, a cultura romana construiu o sistema jurídico romano-germânico, que traz a noção do patrocínio em juízo, isto é, a necessidade da presença do advogado para o equilíbrio das partes em juízo, e outras que determinaram a iniciativa de Constantino na elaboração de uma lei que assegurasse o patrocínio gratuito aos necessitados e que veio a ser incorporada ao código de Justiniano (CARNEIRO, 2003, p. 7).

O Estado passa então, a assumir a função de resolver conflitos entre as pessoas, mas Carneiro (2003, p. 7) explica que para tanto era necessário que o cidadão comparecesse diante do (pretor), distinto do sacerdote e aceitasse a decisão. Cabia inicialmente ao pretor elaborar a norma a ser aplicada e indicar o árbitro para decidir a questão. Posteriormente, o pretor assume também a função julgadora, submetendo o cidadão ao poder do Estado.

Paroski (2008, p. 154) esclarece que a racionalidade concebida em seu mais amplo sentido, apreendida e desenvolvida pelos pensadores da Grécia antiga, lamentavelmente restou sepultada na idade média.

A ideia de acesso à justiça durante o período medieval foi fruto de discussões, que na prática judiciária não chegaram a ser implantadas, até porque a fonte primária dos julgamentos eram os ordálios, ou juízos de Deus (provas de água, de fogo, duelos), sendo então desnecessária a representação em juízo, já que as próprias partes faziam seu teste ou prova. Certamente que este tipo de julgamento, considerado justo pelo grupo social, não corresponde à nossa atual concepção de acesso à justiça (CARNEIRO, 2003, p. 13).

Durante a idade média o direito foi fortemente influenciado pelo cristianismo, a ponto de ser criada uma esfera jurídica própria, o direito canônico, fator que contribuiu para o surgimento de uma pluralidade de jurisdições: a eclesiástica, a real territorial, a senhorial, a feudal.

Esse pluralismo jurídico que então se estabeleceu, segundo Hespanha (1997, p. 92), ensejou a necessidade de se buscar tutela para os direitos em diversas esferas jurídicas, conforme a natureza do problema a ser resolvido.

Paroski (2008, p. 154) relata que a realidade existente no período medieval sofreu radical transformação com o Renascimento e depois com o iluminismo, períodos em que a racionalidade foi recuperada, a tolerância religiosa passou a ser um valor a ser buscado nas sociedades, para viabilizar a convivência de pessoas e grupos com crenças e convicções diversas.

Inicia-se o período moderno, no qual a escola do Direito natural<sup>9</sup> passava a reconhecer que a sua fonte seria a natureza humana. Então, sob uma visão humanista e racionalista do processo, os filósofos Hugo Grotius (1583 a 1645) e Rousseau (1712 a 1778) propiciam a emergência e difusão da ideia de que o poder teria por finalidade a felicidade do povo. Tal noção vai ocupando espaços e discussões nas academias e cortes. Já se esboça também, a imposição de limites ao poder real, cuja origem ainda permanecia sendo considerada divina. A Burguesia passa então a questionar os privilégios da aristocracia, não só no que tange ao poder arbitrário, mas também aos tributos muitas vezes abusivos que eram obrigados a suportar. Nesse cenário a Inglaterra consolidava a sua revolução Gloriosa de 1689, voltada a limitar o poder real. Sob forte influência de Locke, esse movimento revolucionário foi espalhado para as colônias americanas, havendo insurreição contra a coroa britânica, sucedendo a declaração dos direitos da Virginia. Pouco tempo depois, ocorreu a Revolução Francesa, universalizando os direitos humanos, sob influências de Voltaire, Rousseau e Montesquieu (CARNEIRO, 2003, p. 14-16).

A partir dessas revoluções, exsurge a separação dos poderes, o princípio da legalidade, a proteção do direito à propriedade, sob uma visão individualista. Trata-se de uma fase liberal-individualista, à qual já fizemos alusões. Verifica-se então uma reação contra o Poder Judiciário, direcionada para retirar o poder desses juízes, limitando sua função a declarar o conteúdo da lei. Segundo Carneiro (2003, p. 17), esse desprezo pelo judiciário revela que o Estado liberal não tem preocupação com a ideia ou a prática do acesso à justiça. Entretanto, surge um paradoxo, pois apesar de a Constituição assegurar em tese a igualdade entre os

---

<sup>9</sup> Segundo Bezerra (2008, p. 116-120) os direitos naturais são inerentes ao indivíduo e anteriores a qualquer contrato social, conferidos pela própria natureza do homem. Não se pode negar, porém a sua influência no estabelecimento dos direitos fundamentais. De fato, muitos preceitos do direito natural são chancelados pelo legislador, e então passam a integrar o direito positivo. As normas que exigem respeito à vida, à integridade física, à liberdade, indenização por perdas, e danos e outras mais, são ao mesmo tempo de direito natural, por serem intrinsecamente justas, pois se impoem naturalmente ao respeito de todos, ainda que não fossem chanceladas pelo legislador.

indivíduos, não assegura igual acesso à justiça, pois a minimização do judiciário pode conduzir a uma despreocupação com a questão do acesso.

Nesse momento histórico, acirra-se a discussão entre duas correntes filosófico-jurídicas da época: o positivismo, de orientação legalista defendendo a tese de que o juiz deve limitar-se a aplicar o texto da lei, sem emitir juízo de valor, enaltecendo a lei como fonte do direito; e o jusnaturalismo que em contrapartida apregoa a retirada de validade da lei que vier a contrariar princípios de direito natural. Nessa situação, Carneiro (2003, p. 17) com muito discernimento, percebe a dicotomia entre a noção de segurança do positivismo e a do justo, do jusnaturalismo. Desse modo, o Estado Liberal vigente no século XIX e primórdios do século XX, alicerçado no *laissez-faire, laissez-passer*<sup>10</sup> dos fisiocratas, trouxe à tona graves dificuldades sócio-econômicas, acumulação e concentração de riquezas, com reflexos obstaculizantes ao acesso à justiça, pois não era preocupação do Estado no sistema *laissez-faire*, alargar as fronteiras de utilização da justiça e reduzir as dificuldades que muitas pessoas sentiam para acioná-la.

A partir da segunda metade do século XIX e século XX, sob a influência marxista, emerge a disputa da burguesia com o proletariado. Foram fortes as influências das reivindicações marxistas na discussão do acesso à justiça, de modo especial no campo trabalhista, a ponto de Carneiro (2003, p. 20-21) admitir que o direito do trabalho foi o ponto de partida do verdadeiro acesso à justiça, através da defesa dos direitos individuais, pela facilidade de acesso, pela prevalência da mediação, da conciliação, pela índole protetiva, e pela visão da defesa coletiva dos trabalhadores.

Nessa fase histórica-contemporânea, em especial nas primeiras décadas do século XX, Paroski (2008, p.163-164) informa a necessidade de intervenção do

---

<sup>10</sup> **Laissez-faire** é parte da expressão em língua francesa "*laissez faire, laissez aller, laissez passer*", que significa literalmente "deixai fazer, deixai ir, deixar passar". Esta frase é legendariamente atribuída ao comerciante Legendre, que a teria pronunciado numa reunião com Colbert, no final do século XVII (*Que faut-il faire pour vous aider?* perguntou Colbert. *Nous laisser faire*, teria respondido Legendre). Mas não resta dúvida que o primeiro autor a usar a frase *laissez-faire*, numa associação clara com sua doutrina, foi o Marquês de Argenson por volta de 1751. A expressão refere-se a uma filosofia econômica que surgiu no século XVIII, que defendia a existência de mercado livre nas trocas comerciais internacionais, ao contrário do forte protecionismo baseado em elevadas tarifas alfandegárias que se sentia na altura. Segundo esta teoria, que teve em Adam Smith um dos seus principais defensores, o comércio internacional sem impostos tem maiores benefícios para as nações envolvidas, do que a proteção da produção nacional face às importações de bens. O *laissez-faire* tornou-se o chavão do liberalismo na versão mais pura de capitalismo de que o mercado deve funcionar livremente, sem interferência. Esta filosofia tornou-se dominante nos Estados Unidos e nos países ricos da Europa durante o final do século XIX até o início do século XX. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Laissez-faire>, acesso em 23/06/2009

Estado para assegurar direitos, e ao contrário do que apregoava o liberalismo, a ação do Estado torna-se indispensável, não mais para garantir a igualdade meramente formal, mas sim a igualdade material, concreta, a fim de que os menos favorecidos tivessem acesso aos direitos básicos, como educação, saúde, cultura, participação política etc. Destaca ainda o Juiz trabalhista, que são dessa época a Constituição do México (1917) portadora de reconhecimento e proteção de direitos sociais e a Constituição de Weimar (1919), considerada a mais importante constituição social europeia do início do século.

Nesse contexto, aflora o Estado de bem-estar social *Welfare State*, preocupado com os problemas de cunho social. No plano teórico da justiça, surgem importantes correntes doutrinárias<sup>11</sup> muito bem ilustradas por Diniz (2002, p.62-164), dentre as quais selecionamos: a da livre investigação científica de François Geny, a ofensiva sociologista de Eugen Ehrlich, a escola do direito livre, a lógica experimental de John Dewey, a teoria geral da interpretação de Emílio Betti, a teoria tridimensional de Miguel Reale e a teoria egológica de Cossio. O grande contributo dessas correntes foi no sentido de impulsionar o surgimento de uma nova prática do direito, a partir de uma reavaliação do positivismo-normativista.

Na esteira desse raciocínio não se pode perder de vista que ao juiz cabe investigar os fins sociais que informam a aplicação da norma ao caso concreto, adaptando suas disposições às exigências do bem comum. Fato que é inclusive, preconizado pelo art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº4657, de 4 de setembro de 1942): “Na aplicação da Lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.” (CAHALI, 2009, p. 225).

Carneiro (2003, p. 24) salienta que apesar do conservadorismo de alguns tribunais, profundamente influenciados pelo positivismo, não se pode mais vedar a participação criadora do juiz no momento da aplicação da norma ao fato concreto e conclui que esse novo posicionamento do aplicador da Lei perante o fato, representa uma das faces da noção de acesso à justiça na atualidade.

A propósito, a observação de Paroski (2008, p. 165) é bastante elucidativa, quando afirma que:

Nesse contexto, é de se afirmar que a sociedade atual exige que o juiz não seja mais exclusivamente um mero expectador da vida social, aplicando mecanicamente a lei ao caso concreto, num apego desmensurado a um

---

<sup>11</sup> Sobre as correntes doutrinárias que impulsionaram a crítica ao positivismo, ver Diniz (2002, p. 62-164)

legalismo aparente e injusto. Os tempos atuais reclamam um juiz mais ativo e sensível, preocupado com a realização dos valores democráticos, adotando um novo e vanguardista posicionamento, traduzindo assim, com certa fidelidade, um dos aspectos do verdadeiro significado do acesso à justiça nos dias de hoje.

O Judiciário volta desse modo, a ocupar posição de destaque para a realização dos direitos. E, ao mesmo tempo a sociedade tende a adotar formas alternativas para solucionar conflitos. A ciência jurídica vai evoluindo e apresentando ao juiz instrumentos teóricos e técnicos para a construção da justiça. Carneiro (2003, p. 26) enfatiza que, nesse momento, cresce de importância a concepção do real significado do acesso à justiça, destacando a necessidade de que ela sirva, e bem, a todos, indistintamente do mais carente ao mais abastado. Surgindo então primeiramente nos países desenvolvidos, a partir de reivindicações sociais, a demanda por uma justiça célere e efetiva, capaz de atender a população em geral.

É notável a contribuição do professor italiano Mauro Cappelletti, no movimento de democratização do acesso à justiça. Através da Coordenação de um relevante instituto de pesquisas o referido professor, desenvolveu projetos de extrema relevância em várias áreas do saber jurídico.

É de verificar-se o entusiasmo com que Carneiro (2003, p. 26) evidencia a relevância dos estudos de Cappelletti para os avanços obtidos na questão do acesso à justiça:

Mas não foi no campo do acesso à justiça que **Mauro Cappelletti** plantou sua semente mais fecunda. O professor efetuou uma série clássica de estudos doutrinários sobre justiça e Poder Judiciário, notadamente em suas dimensões ideológicas e sociais, englobando estudos importantes sobre justiça e pobreza. CAPPELLETTI, Mauro. *Proceso, ideologías, sociedad*. Trad. Org. por Santiago sentis Mellendo y tomás Banzhaf, Buenos aires:EJEA, 1974.

Foi nessa área que o professor desenvolveu a pesquisa que pode ser considerada, para usar a expressão tão a gosto dos ingleses, o *turning point*, do movimento de acesso à justiça. Com o apoio do seu instituto de pesquisas (Florença), da AIDP e de diversas escolas do mundo inteiro, o professor colheu relatórios sobre a situação do acesso à justiça em diversos países e relatou com acuidade peculiar a situação global. A divulgação do resultado desses estudos, com suas conclusões e sugestões (três famosas ondas renovatórias) – na sua obra escrita em parceria com Bryant Garth, denominada *Acess to justice*, em quatro volumes, os dois primeiros com dois tomos cada (Milão: Giuffré-Sigthoff, 1978), desencadeou um movimento mundial de busca pelo acesso à justiça, sendo certo que, ainda hoje, 20 anos depois das pesquisas, é obra fundamental no estudo do tema.

Do exposto deflui que se torna imperioso um estudo mais aprofundado sobre a obra de Cappelletti, o qual será objeto do tópico seguinte. Sobretudo porque

Carneiro (2003, p. 26) assegura que o tempo não invalidou os resultados da sua pesquisa, tornando-a um clássico indispensável.

Nesse contexto, de revigoramento do Poder Judiciário, que surge em resposta aos reclamos sociais, são criados os juizados de pequenas causas, chamados nos Estados Unidos de *Small Claim Courts*. Mas segundo Carneiro (2003, p. 28) é a partir da década de 70, nos EUA, que os programas de apoio ao cidadão para a defesa de direitos difusos tomaram envergadura, e foram desenvolvidos meios alternativos para a resolução dos conflitos, como as *Alternative Dispute Resolution (ADR)*<sup>12</sup>.

Foi na Europa, no entanto, que surgiu o primeiro texto legal fundamentado em uma visão social do processo. Segundo Silva (2003, p. 27), o primeiro reconhecimento explícito do dever do Estado de assegurar igual acesso à justiça, veio com o código austríaco de 1895. Há previsões ainda no artigo 3º, § 2º e o artigo 24 §3º da Constituição Italiana de 1948 e no artigo 6º da Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, consolidando a cogência de uma atuação positiva do Estado para assegurar o gozo dos direitos sociais, coletivos e difusos básicos.

Enfatizando a relevância que o direito de acesso à justiça vem a assumir no sentido de dar concretude aos direitos socioeconômicos que se expandiam paralelamente ao Estado-Providência. Santos (1986, p. 125) revela que esse contexto histórico:

Transformou o direito ao acesso *efectivo* à justiça num 'direito charneira', um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais. Uma vez destituídos de mecanismos que fizessem impor o seu respeito, os novos direitos sociais e econômicos passariam a meras declarações políticas, de conteúdo e função mistificadores. Daí a constatação de que a organização da justiça civil e em particular a tramitação processual que não poderiam ser reduzidas à sua dimensão ética, socialmente neutra, como era comum serem concebidas pela teoria processualista, devendo investigar-se as funções sociais por elas desempenhadas e em particular o modo como as opções técnicas no seu seio veiculam opções a favor ou contra interesses

<sup>12</sup> Segundo Pedroso e Cruz (2000, p. 20) surge nos anos sessenta, no âmbito da terceira onda do acesso à justiça o fenômeno da resolução alternativa de litígios (*alternative dispute resolution-ADR/RAL*), a partir do reconhecimento da insuficiência dos mecanismos tradicionais- Tribunais judiciais- para resolver velhos e novos conflitos sociais. Este tipo de reforma também conhecida como (*MAC- Mediation, Arbitrage et Conciliation*) é caracterizada pela elaboração de alternativas ao modelo centralizado formal e profissionalizado, e consiste na criação de processos, instâncias e instituições relativamente descentralizadas, informais e desprofissionalizadas, que substituem ou complementam em áreas determinadas a administração tradicional da justiça e a tornam em geral mais barata, mais rápida e mais acessível. Nesse sentido a ADR é uma forma alternativa de solucionar conflitos com o objetivo de manter as relações empresariais e contratuais livres da morosidade e do desgaste da resolução das lides pela via judicial. Buscando a solução pacífica dos conflitos através da negociação, conciliação, mediação, arbitragem e *ombudsman* (ouvidoria).

sociais divergentes ou mesmo antagônicos (interesses de patrões ou de operários, de senhorios ou de inquilinos, de rendeiros ou de proprietários fundiários, de consumidores ou de produtores, de homens, ou de mulheres [...], etc.

Com efeito, depreende-se que a temática da igualdade perpassa a questão do acesso à justiça, adentra em seus meandros axiológicos indispensáveis para assegurar a legitimidade dos direitos aos quais viabiliza.

Carneiro (2003, p. 30) relata que principalmente na última década do século XX, ocorreu uma reação contrária ao Estado social, denominada de terceira fase ou fase pós-social, com as seguintes características:

[...] primeiro o liberalismo sem qualquer intervenção estatal ou a mínima possível, seguida do Estado social, com uma forte intervenção do Estado, notadamente em razão daquelas influências dos movimentos sociais, da filosofia marxista. Agora, nesta terceira fase, a intervenção é cada vez menor, em função das economias dos Estados, que impossibilitam a manutenção de importantes programas sociais, passando a optar pela privatização de serviços não essenciais e pela diminuição de seus investimentos naqueles considerados essenciais, gerando crises de desemprego, insuficiente assistência a direitos básicos como a saúde, a idosos, a criança, etc.

Durante o período de crise do Estado-providência na qual se observa maior discrepância entre o quadro jurídico-institucional e as ações sociais, são apontados caminhos a serem seguidos para amenizar o impacto nas áreas sociais, que são reguladas pelo direito:

A atitude positiva e promocional do Estado no domínio do acesso quanto menor for a capacidade de respostas da sociedade perante o crescente poder das organizações produtivas e a atomização e individualização da regulação das relações sociais. torna-se necessário promover a minimização do risco do não acesso à justiça e ao direito dos indivíduos e grupos mais susceptíveis de serem alvo de discriminação.(PEDROSO; CRUZ, 2000, p. 27).

Diante de tal circunstância ganham força movimentos exigindo a concretização dos direitos fundamentais e a sua exequibilidade, esperando do Poder Judiciário alternativas para solucionar essa problemática, e que numa acepção mais ampla possa ser garantida uma vida digna aos cidadãos, como forma de prevenir o próprio conflito social. Sobretudo porque entendemos que o acesso à justiça depende do funcionamento tanto da sociedade, quanto do Estado.

Após essa breve retrospectiva histórica, dedicaremos o tópico seguinte ao estudo das ondas renovatórias do acesso à justiça, formuladas por Cappelletti e Garth, tendo em vista que o projeto de investigação que eles coordenaram exerceu influência decisiva para o avanço do movimento de ampliação do acesso à justiça,

chegando mesmo a se constituir um marco na sua história, sendo, portanto necessário minudenciá-lo com mais vagar.

### 2.3 Mauro Cappelletti e as ondas renovatórias do acesso à justiça

São diversos os autores que apresentam contribuições aos estudos sobre a questão do acesso à justiça. Contudo, não há como falar sobre essa temática e deixar de mencionar a obra de Mauro Cappelletti e Garth, publicada nos anos 70 do século passado, e que se constitui em uma referência indispensável sobre o assunto.

Nesse mesmo entendimento manifesta-se Teixeira (2008, p. 89):

A questão do acesso à justiça ganha notoriedade, sobretudo com o projeto de Florença, liderado por Mauro Cappelletti, que propugna um processo civil comprometido com a inclusão do maior número possível de jurisdicionados. Nesse contexto é imposição democrática a possibilidade de o cidadão efetivamente recorrer ao Estado juiz em busca da tutela de seus direitos.

E ainda Gomes Neto e Porto (2008, p. 158) ao afirmarem que:

Os dados voltados à pesquisa do acesso à justiça mais significativos que se obtiveram até hoje foram os colhidos pelo Projeto Florença (*The Florence Access-to-Justice Project*, CAPPELLETTI; GARTH, 1988), que consistiu numa pesquisa e consequente análise feita a partir de dados colhidos em diversos países europeus, nos Estados Unidos e na Austrália, detectando problemas relativos à acessibilidade da justiça e propondo soluções.

Bem como Alvim (2002, p. 1) ao ressaltar que não resta a menor dúvida de que “[...] a obra de CAPPELLETTI foi um marco na busca de soluções para tornar a Justiça uma instituição acessível a todos, e a sua grande repercussão animou os operadores do direito a partir em busca de novos caminhos [...]”, reformulando as estruturas judiciárias, e, a legislação processual, com a finalidade de alcançar esse objetivo.

Na opinião de Bezerra (2008, p. 130): “A obra que mais amplamente trata da questão do acesso à justiça é sem dúvida, a de Cappelletti, já citada. Resulta do Projeto de Florença, congresso realizado sob os auspícios da Ford, em 1975, na Itália.”

O empreendimento de Florença segundo Lagastra (1998, p. 5): “[...] resultou de projetos interligados: o da Fundação Ford; o do Conselho de Pesquisa Italiano; e do Ministério da Educação Italiano.” Tratando-se de “vasto projeto

internacional com a participação de uma centena de estudiosos de diversos ramos: jurídico, sociológico, político, econômico, psicológico, de mais de 30 países.”

Inicialmente o Projeto de Florença foi intitulado: *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective*, apesar das suas pesquisas terem sido iniciadas em meados de 1960, somente em 1978 é que ocorre a publicação dos resultados desse grande estudo liderado por Mauro Cappelletti, que além de sistematizar o assunto, reconhece a existência de obstáculos a serem superados. Esse relatório tornou-se referência no mundo inteiro.

Na verdade, o Projeto Florença, trata-se de uma inovadora pesquisa de cunho empírico acerca do funcionamento do Poder Judiciário de vários países, em sua grande maioria europeus, cujos resultados foram compilados sob a forma de um relatório geral, que configura um trabalho vanguardista sobre o acesso à justiça.

O Brasil foi um dos países que não participaram do Projeto Florença, não obstante tenha havido a participação de outras nações da América do Sul. Tentando explicar essa lacuna, especulou Junqueira (1996, p. 1):

Assim como não existem referências ao *Florence Project* nas primeiras produções brasileiras sobre o tema, uma versão resumida do texto de Cappelletti e Garth só é publicada em português em 1988, é significativo que não conste desse projeto internacional um relatório sobre o Brasil. A não participação do Brasil no Florence Project teria sido resultado de dificuldades de contactar pesquisadores brasileiros em analisar esta questão? Ou seria decorrente da falta de interesse de nossos pesquisadores em relação ao tema na segunda metade dos anos 70, já que o assunto só é introduzido no cenário acadêmico e político brasileiro a partir do final daquela década, quando (e aqui não coincidentemente) se inicia o processo de abertura política? Infelizmente, não é possível responder a essas indagações. No entanto chama atenção a ausência do Brasil no Florence Project, enquanto outros países da América Latina, (como Chile, Colômbia, México e Uruguai se fizeram representar, relatando as experiências no campo do acesso à justiça.

Sem muitos rodeios, Bezerra (2008, p. 144) deixa claro que a lacuna deixada pela não participação do Brasil em 1975 do fórum internacional sobre o acesso à justiça, no Projeto Florença, na Itália, “deu-se por motivos óbvios: (estávamos em plena ditadura militar)” e somente no final dos anos 80 é que se dá o processo de abertura política, emergência do movimento social.

É inegável que até nossos dias há desdobramentos desse estudo, que exerceu influência decisiva para o surgimento em diversas nações, de um movimento, no bojo do qual foram travadas profundas discussões sobre a questão do acesso à justiça, trazendo resultados concretos, como a sanção de leis ou a criação de órgãos de proteção ao hipossuficiente e ao consumidor.

O entusiasmo com os frutos advindos do Projeto Florença é incomensurável:

[...] O seu resultado positivo foi o que desencadeou uma onda de estudos por diversos juristas, sociólogos e tantos outros cientistas e também uma série de reformas processuais em diversos países. (GOMES NETO; PORTO, 2008, p.158).

Há de se admitir também, que os resultados dessas pesquisas realizadas na Universidade de Florença, sob a direção do professor Mauro Cappelletti, que foram retratados e redigidos em parceria com o professor americano Bryan Garth, tenham sido o fio condutor para o surgimento de inovadoras técnicas procedimentais e processuais, tanto na esfera judicial, quanto na extrajudicial, norteadas pelos princípios da celeridade e segurança na prestação jurisdicional.

Cappelletti e Garth (1988, p. 91) focaram seu trabalho em direção à construção de sociedades mais igualitárias e, nesse esforço, fixaram seu olhar sobre as pessoas comuns, as excluídas, que estavam isoladas, e impotentes para enfrentar a burocracia estatal, ou organizações fortes.

Apesar de não defenderem uma total anomia, Cappelletti e Garth (1988, p. 102) preocuparam-se com a quebra dos formalismos que obstaculizam o acesso, conforme se depreende a seguir:

A acessibilidade é, ademais, promovida por mudanças que fazem os tribunais mais próximos das pessoas comuns. Para começar, é conveniente tornar o judiciário tão acessível fisicamente quanto possível, e uma possibilidade é mantê-lo aberto durante a noite, de modo que as pessoas que trabalham não sejam inibidas pela necessidade de faltar ao serviço. O tribunal de pequenas causas de East Harlem em Nova Iorque permite a distribuição de queixas todas as sextas-feiras à noite.[...]

Mencionada de forma contumaz na literatura sobre a temática do acesso à justiça, a obra de Cappelletti e Garth apontam com realismo as barreiras a serem transpostas para o alcance do efetivo acesso, ao indicar as ondas renovatórias.

Segundo Gomes Neto (2005, p. 158) “[...] ao fenômeno que se iniciou com a publicação das pesquisas do Projeto Florença, chama-se movimento pelo acesso à justiça”, e o autor justifica seu posicionamento esclarecendo não ser possível delimitar somente uma única consequência advinda de sua realização, mas uma gama de estudos e reformas em constante ebulição e que estão sendo desenvolvidas ainda hoje.

Nesse contexto, cabe esclarecer que o pensamento acerca do acesso à justiça foi iniciado antes do Projeto Florença. De fato, tal interesse, antecede a esse

Projeto, pois o próprio reconhecimento do acesso à justiça como direito dos cidadãos é sinal de que o tema já era abordado. Entretanto, não há como fugir à constatação de que o aludido projeto constituiu um marco para as pesquisas empíricas sobre o assunto.

Pretendendo garantir efetividade ao acesso à justiça, os professores em comento indicam três soluções práticas, também denominadas de ondas renovadoras que constituem mecanismos para superar obstáculos presentes na sistemática do acesso à justiça.

Assim sendo, as três ondas renovatórias para o acesso à justiça, apontadas pelos estudos de Florença, estarão sob as luzes de holofotes na presente abordagem.

Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira “onda” desse movimento novo – foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reforma tendentes a proporcionar representação jurídica para interesses “difusos”, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro - e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente “enfoque de acesso à justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando dessa forma uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31).

A primeira onda renovatória de Cappelletti e Garth refletem (1988) a preocupação com o acesso à justiça aos necessitados, sendo por eles denominada de assistência judiciária e identificada como uma primeira solução para o acesso. Ela revela a imprescindibilidade da assistência jurídica gratuita, destinada ao favorecimento dos pobres, que privados de informações, conhecimentos e impossibilitados de arcar com sua representação processual, ficam excluídos da sistemática processual, necessitando de apoio para poderem litigar em condições menos desiguais com os contendores mais favorecidos.

Nesse sentido, Silva (2006, p. 28) aponta alguns percalços que envolvem a contratação de advogados por pessoas menos abastadas:

Não é à toa que, em geral, advogados mais experientes e reputados como mais competentes preferencialmente advogam justamente para os mais ricos, ou seja, aqueles que efetivamente podem se dispor a pagar honorários advocatícios mais vantajosos. Nesta conjuntura, por óbvio, resiste deplorável menoscabo e ojeriza à advocacia altruísta aos hipossuficientes.

Nesse contexto, emerge notória a necessidade de criação pelo Estado de mecanismos de remuneração de advogados, que aceitem defender os menos favorecidos.

A estratégia de remunerar os advogados com recursos provenientes dos cofres públicos, nem sempre foi utilizada e segundo Silva (2006, p.29) tem iniciativa apenas no século XX, na Alemanha, tendo em vista que anteriormente a assistência jurídica aos necessitados era revestida de um cunho caritativo.

Na avaliação dos coordenadores do Projeto Florença, as atividades de assistência judiciária na maior parte dos países até um período recente eram inadequadas, baseavam-se em serviços de advogados particulares sem remuneração, os quais foram intitulados *múnus honorificum* e estavam inclusive previstos em leis como a francesa, alemã, italiana e outras editadas no século XIX, estabelecendo para os advogados deveres de atendimento gratuito aos pobres (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 32).

As falhas desse sistema tornaram-se evidentes, pois os advogados tendiam a direcionar-se mais ao trabalho remunerado que ao gratuito, e aqueles que aderiam ao programa filantrópico, estabeleceram limites de atuação.

Constatando que não prosperou o modelo de assistência judiciária baseado na caridade, a Alemanha, em meados de 1919 e 1923, conforme visto anteriormente implantou um sistema de remuneração advocatícia patrocinado pelo Estado, que era extensivo a todos que a pleiteassem, entretanto havia uma particularidade, pois enquanto a lei germânica de 1919 permitia que os advogados recuperassem suas despesas e não previa honorários, posteriormente, um estatuto de 1923 possibilitou a cobrança integral de honorários advocatícios do Estado, embora seu valor tenha sido limitado (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 32-33).

Dessa forma, tal sistema pretendia promover uma assistência judiciária gratuita e extensiva a tantos quantos dela necessitassem, entretanto, tal medida foi extinta a partir da ascensão do nazismo na Alemanha.

Não obstante essa experiência apontada, os sistemas de assistência judiciária da maior parte dos países ocidentais eram prestados por advogados particulares sem remuneração, devido à falta de uma política estatal que garantisse essa assistência àqueles que não tinham condições de arcar com os honorários e custas da justiça tradicional.

Para reverter tal situação, a Inglaterra introduz em seu ordenamento uma reforma que foi iniciada com o estatuto de 1949, criando a “Legal Aid and Advice Scheme” (Lei de assessoramento e patrocínio jurídico) que foi confiado à associação nacional de advogados, Esse sistema previa a remuneração tanto do

aconselhamento jurídico, quanto da assistência judiciária, e constituiu uma tentativa embora limitada, mas importante, de superar o que Cappelletti e Garth (1988, p. 33) denominaram de anacrônicos semicaritativos programas típicos do *laissez-faire*.

Entretanto, só em meados de 1960 é que, a assistência judiciária gratuita passou a integrar a agenda das reformas judiciárias, quebrando, dessa forma, os velhos paradigmas liberais de outrora.

O movimento constitucionalista que aflorou no pós-guerra solidificou a consagração de direitos sociais e de um maior apoio do Estado a favor da população excluída da ordem econômica liberal. Vivencia-se um despertar da consciência social e, em decorrência desse fato, a assistência jurídica passou a ser uma das prioridades nos programas de reformas judiciárias, conforme se observa a seguir:

A reforma começou em 1965 nos Estados Unidos, com o *Office of Economic Opportunity* (OEO) e continuou através do mundo no início da década de 70. Em janeiro de 1972 a França substituiu seu esquema de assistência judiciária do século XIX baseado em serviço gratuito prestado pelos advogados, pelo enfoque moderno de “*securité sociale*”, no qual o custo dos honorários é suportado pelo Estado. Em maio de 1972, o inovador programa da Suécia, tornou-se lei. Dois meses mais tarde, a Lei de aconselhamento e assistência judiciária, da Inglaterra aumentou grandemente o alcance do sistema implantado em 1949, especialmente na área de aconselhamento jurídico, e a Província Canadense de Quebec estabeleceu seu primeiro programa de assistência judiciária financiado pelo Governo. Em outubro de 1972 a República Federal da Alemanha aperfeiçoou seu sistema, aumentando a remuneração paga aos advogados [...]. E em julho de 1974, foi estabelecida nos Estados Unidos a longamente esperada *Legal Services Corporation* [...] Também durante esse período, tanto a Áustria, quanto as Holanda reviram seus programas de assistência judiciária, de modo a remunerar os advogados mais adequadamente [...] (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 33-35).

Assim, nesse contexto, evidenciamos que a resposta estatal para incrementar o acesso à Justiça foi bastante acertada e direcionou-se no sentido de propiciar assistência jurídica integral e gratuita aos pobres, a fim de que pudessem ter acesso a uma adequada representação legal. Afinal, é vital a importância dos serviços advocatícios para o acesso à justiça, conforme demonstra o trecho seguinte:

Na maior parte das modernas sociedades, o auxílio de um advogado é essencial, senão indispensável para decifrar leis cada vez mais complexas e procedimentos misteriosos, necessários para ajuizar uma causa. Os métodos para proporcionar a assistência judiciária àqueles que não podem custear são por isso mesmo vitais. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 32).

Em síntese, foram dois os modelos de assistência judiciária gratuita estudados por Cappelletti e Garth (1988, p. 35-48), o *Judicare* e o modelo de assistência com advogados remunerados pelos cofres públicos, inicialmente os

autores destacaram as vantagens e desvantagens de ambos, para ao final recomendar uma terceira opção produzida a partir da fusão dos dois modelos anteriores.

O sistema *judicare* foi implementado de forma mais rigorosa em meados de 1970 na França, Inglaterra, Holanda e Alemanha ocidental, sua proposta consistiu na prestação de assistência pelo Estado através de advogados particulares remunerados pelo ente estatal, para atenderem aos mais carentes. Seu objetivo é assegurar ao litigante menos abastado uma assistência judiciária semelhante à obtida por aquele que pode custear honorários advocatícios.

Na Inglaterra, no início da implementação do programa, o requerente dispunha da possibilidade de escolher o seu advogado, através de uma lista de profissionais que aderiram ao serviço. As peculiaridades dessa sistemática, podem ser mais bem evidenciadas a seguir:

A lista é extensa, uma vez que a remuneração para a assistência dada pelo advogado é suficiente para atrair quase todos os profissionais. É muitas vezes necessária assistência jurídica para demonstrar a própria qualificação formal com vistas a obter a assistência judiciária. Por isso a reforma de 1972 possibilita que o requerente utilize até o limite de 25 libras esterlinas, em serviços jurídicos, sem necessitar de qualquer autorização formal (59). Tais serviços podem incluir o encaminhamento do pedido de assistência judiciária. Dessa maneira, o sistema vai longe para prover aos pobres os recursos financeiros necessários à obtenção de um advogado. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 36).

Sem dúvida que a possibilidade de escolha do advogado pela parte retira o caráter impositivo do profissional e proporciona maior liberdade e confiança na relação entre cliente e patrono, facilitando a inclusão social dos mais pobres que buscam a proteção jurisdicional, reduzindo assim as barreiras dos ambientes de hostilidade da justiça tradicional e de sua burocracia muitas vezes ininteligível.

Não obstante seus impressionantes resultados, no sentido de proporcionar assistência a uma quantidade cada vez maior de pessoas, o sistema *judicare* não segue incólume às críticas, pois apesar de combater a barreira do custo financeiro para o mais carente, não consegue auxiliá-lo na descoberta das várias possibilidades que tem para pleitear seus direitos na justiça, tendo em vista que deixa muito a desejar no que tange ao aconselhamento jurídico. Desse modo, através desse sistema o mais usual é que os menos abastados utilizem-se do sistema *judicare* predominantemente nas demandas comuns a exemplo do direito de família ou penal, deixando de pleitear muitos dos direitos a que fazem jus na área ambiental ou consumista, cujos percalços encontram-se bem delineados a seguir:

[...] Tem-se observado que a tentativa de tratar as pessoas pobres como clientes regulares cria dificuldades. O *judicare* desfaz a barreira de custo, mas faz pouco para atacar barreiras causadas por outros problemas encontrados pelos pobres. Isso porque ele confia aos pobres a tarefa de reconhecer as causas e procurar auxílio; não encoraja, nem permite que o profissional individual auxilie os pobres a compreender seus direitos e identificar as áreas em que se podem valer de remédios jurídicos [...] sem dúvida, em sociedades em que os ricos e os pobres vivem separados, pode haver barreiras tanto geográficas quanto culturais entre os pobres e o advogado. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 38).

Além disto, destaca-se como maior ponto de objeção ao sistema *judicare*, a lacuna no oferecimento de ações coletivas em favor dos pobres, uma vez que ele se cinge somente a demandas individuais. Ficando sem auxílio diversos problemas jurídicos que possam afetar aos pobres na sua condição de classe social ou grupo. Aspecto bem sintetizado por Cappelletti e Garth (1988, p. 39): “Os sistemas *judicare*, não estão aparelhados para transcender aos remédios individuais.”

O outro modelo de assistência judiciária gratuita submetido a análises é o sistema de advogado remunerado pelo cofre público, que possui objetivos diversos do sistema *judicare*. Neste modelo, os serviços jurídicos eram prestados por escritórios de vizinhança, os quais foram implantados nos Estados Unidos, em meados de 1960. Esses escritórios eram pequenos e situados em comunidades pobres, a fim de facilitar o contato e reduzir as barreiras sociais. Neles os advogados trabalhavam em equipes e eram remunerados pelo governo para atender aos necessitados.

Nesse sistema havia espaço para as demandas coletivas e para o esforço de conscientizar os mais pobres de seus novos direitos e incentivá-los a utilizar os advogados para obtê-los. Assim, os causídicos tentavam expandir os direitos dos pobres, através de caso-teste, do exercício de lobby e de atividades voltadas para reformar as leis a favor da classe menos favorecida.

Cappelletti e Garth (1988, p. 40) enumeram vantagens desse sistema sobre o *judicare*, tais como: o fato de ele combater outras barreiras ao acesso individual, além dos custos, sobretudo os problemas advindos da falta de informação jurídica dos pobres além de apoiar aos interesses difusos ou de classe das pessoas pobres, constituindo uma categoria de advogados eficientes para litigar pela classe pobre, com as mesmas vantagens dos litigantes organizacionais, pois ao trabalhar em equipe eles compartilham o conhecimento e a experiência que adquirem sobre os problemas mais afeitos à pobreza. E tal expertise geralmente não se verifica em escritórios que se destinam apenas ao atendimento individualizado. A algumas

vantagens desse sistema de remuneração de advogados pelos cofres públicos estão sintetizadas a seguir:

Em suma, além de apenas encaminhar as demandas individuais dos pobres que são trazidas aos advogados, tal como no *judicare*, esse modelo norte americano: vai em direção aos pobres para auxiliá-los a reivindicar seus direitos e cria uma categoria de advogados eficientes para atuar pelos pobres enquanto classe (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 40).

Ao lado das vantagens desse segundo sistema de equipes de advogados foram verificados alguns flagelos, como uma exagerada atenção aos casos de maior repercussão, que trouxeram maior estrelato ao advogado e ao programa, além de certa negligência às causas de menor porte e litígios individuais. Tais aspectos não passaram despercebidos para Cappelletti e Garth (1988, p. 42) conforme se evidencia do trecho seguinte.

Sem dúvida, os advogados de equipes precisam diariamente decidir como alocar seus recursos limitados entre casos importantes apenas para alguns indivíduos, e casos importantes numa perspectiva social. É possível que os indivíduos sejam ignorados ou recebam uma ajuda de segunda classe. [...] Um problema ainda mais sério desse sistema é que ele necessariamente depende de apoio governamental para atividades de natureza política, tantas vezes dirigidas contra o próprio governo.

Além disso, há um excesso de paternalismo e laços estatais que tornam esse programa muito servil à vontade dos governantes, a ponto de sofrer limitações caso venha a colidir com os interesses dos “estadistas”. Finalmente, cabe reconhecer que a utilidade e o alcance desse programa é bastante limitado, sendo necessário associá-lo a outras estratégias, sobretudo pelo fato de que seu orçamento não permite um atendimento de qualidade a todos os necessitados de serviços jurídicos gratuitos, segundo Cappelletti e Garth (1988, p. 43). Ao contrário do *judicare*, que utiliza a advocacia privada, esse sistema não pode garantir o auxílio jurídico como um direito, e concluem: “Para sermos realistas, não é possível manter advogados em número suficiente para dar atendimento individual de primeira categoria a todos os pobres com problemas jurídicos.”

Por conseguinte, algumas nações decidiram combinar os dois modelos de assistência jurídica, após reconhecerem as limitações de cada um e ponderar que ambos podem atuar de forma complementar. Assim, a Suécia e o Canadá foram os pioneiros a oferecer à população mais carente a possibilidade de escolher entre a assistência por advogados particulares ou advogados servidores públicos, mas alguns aspectos dessas experiências podem ser observados em seguida:

[...] Os programas têm ênfases diversas. O sistema Sueco inclina-se mais para o modo de operação *judicare*, uma vez que os advogados públicos devem manter-se essencialmente através de honorários pagos pelo Estado em benefício dos indivíduos assistidos, enquanto em Quebec, os escritórios de advocacia são mantidos diretamente pelo governo, sem que se leve em conta quão bem sucedidos eles sejam na competição com sociedades de advogados particulares (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 44).

O aspecto relevante dessa combinação foi a abertura de novos horizontes, tornando-se possível a escolha nos dois programas, seja de um advogado particular ou de advogados de equipes mais sintonizados com a questão da pobreza, tornando-se um ramo essencial de serviços jurídicos.

Ao longo dos anos os sistemas de assistência judiciária têm sido melhorados através de diversas medidas. A Repercussão dessa “primeira onda” na seara jurídica brasileira pode ser percebida na preocupação em instituir a Defensoria Pública<sup>13</sup> para proporcionar assistência gratuita aos cidadãos que dela necessitam. A Constituição de 1988 foi responsável pela expansão dessa assistência, ampliando a área de atuação da assistência judiciária que passou a abranger não só a esfera judicial, mas também o vasto campo tutelado pelo Direito, passando a denominar-se assistência jurídica, realçando a compreensão de que o não exercício de um direito, advindo de seu desconhecimento requer um prévio esclarecimento ao necessitado.

Consubstanciando esse entendimento, colhe-se do texto da Constituição Federal de 1988 que “o Estado prestará assistência judicial integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos” (art. 5º, LXXIV), estabelecendo que “a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV” (art. 134).

Não obstante aos avanços advindos do aprimoramento da assistência jurídica gratuita devemos admitir que nem sempre tal política pública tem sido priorizada no orçamento governamental, comprometendo assim a proposta inicial do programa, pois sem investimento os serviços jurídicos tendem a ser insatisfatórios e irregulares.

Como já explicitado antes, o acesso à justiça não se restringe a essa onda, assim, a segunda onda renovatória, na busca de melhorar o acesso à Justiça refere-se à representação em juízo de direitos difusos e coletivos. Tal medida foi de

---

<sup>13</sup> Remetemos o leitor ao capítulo 3 desta dissertação, no qual a situação da Defensoria Pública no Brasil está abordada detalhadamente.

grande importância, tendo em vista que no cenário em que surgiu, o processo era concebido como um assunto entre duas partes, sem maiores espaços para a inclusão de grandes grupos ou coletividades na relação processual, pois naquele contexto, imperava o individualismo que vai sendo substituído pelo coletivismo.

Com essa nova postura, assiste-se a uma verdadeira revolução no direito processual, sendo aberto um maior espaço para a proteção dos direitos das massas, com destaque para a garantia dos direitos do consumidor e também da necessidade de proteção do meio ambiente. Ocorreram importantes inovações na legislação brasileira decorrentes da influência da segunda onda, como na sequência:

- a) a Ação Popular,<sup>14</sup> voltada para o combate ao ato ilegal ou imoral e lesivo ao patrimônio público;
- b) a Lei da Ação Civil Pública,<sup>15</sup> extremamente significativa para a tutela jurisdicional dos interesses difusos e coletivos, disciplinando a ação do Ministério Público, associações e outras entidades para a promoção da defesa do meio ambiente, do consumidor e de outros bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- c) o Mandado de Injunção,<sup>16</sup> que pode ser coletivo, destinado a suprir a omissão de regulamentação de norma constitucional;
- d) Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica,<sup>17</sup> a qual visa a invalidação da norma inconstitucional;
- e) Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão,<sup>18</sup> que se destina à declaração de inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional;
- f) O Estatuto da Criança e do Adolescente;<sup>19</sup>
- g) O Código de Defesa do Consumidor,<sup>20</sup> que contém disposições específicas e conceitos precisos sobre as ações coletivas e a tutela de interesses homogêneos;
- h) A Defensoria Pública<sup>21</sup>

---

<sup>14</sup> Lei nº 4.717/65.

<sup>15</sup> Lei nº 7.347/85.

<sup>16</sup> Art.5º, inc. LXXI da Constituição Federal de 1988.

<sup>17</sup> Art. 102, I, a, da Constituição Federal de 1988.

<sup>18</sup> Art. 103, §2º, da Constituição Federal de 1988.

<sup>19</sup> Lei nº. 8.069/90.

<sup>20</sup> Lei nº. 8.078/90.

<sup>21</sup> Lei Complementar 80/1994 e alterações da LC132/209.

- i) O Mandado de Segurança Coletivo,<sup>22</sup> que tem por objeto a proteção aos direitos e garantias fundamentais dos interesses coletivos em sentido amplo;
- j) O Estatuto do Idoso<sup>23</sup>;
- k) Lei de probidade.<sup>24</sup>

A “terceira onda” do movimento, que Cappelletti e Garth (1999, p. 75) denominam de “novo enfoque de acesso à Justiça”, exige um estudo crítico e uma reforma de todo o aparelho social judicial, inclusive dos tribunais regulares. Esta onda não abandona as correntes renovatórias que a antecederam, mas as ultrapassa, na procura de associá-las ao uso de técnicas processuais diferenciadas, a fim de atacar as barreiras ao acesso à Justiça de modo mais amplo e articulado. Sua preocupação é basicamente encontrar representação efetiva para interesses que antes eram mal ou não representados.

É sabido que novos direitos exigem novos mecanismos procedimentais que os tornem exequíveis. Nesse contexto, a terceira onda preocupa-se com a utilização de fórmulas para simplificar os procedimentos, e adoção de vias alternativas de solução de conflitos a exemplo da mediação e arbitragem, sem descuidar de outras.

Em suma, a grande preocupação desta onda consiste em simplificar o Direito, de modo a prescindir de acirrados debates, ou de complicadas provas periciais, que além de tornar caro, prolongam demasiadamente os trâmites processuais, evitando-se assim que persistam alguns contrasensos, a exemplo de situações em que nas pequenas causas, o custo do processo chega a superar o valor pretendido pelo autor.

Em decorrência dessa nova visão, que procurou romper alguns tradicionais institutos de nosso Código de Processo Civil (CPC), assistiu-se a uma série de reformas processuais, dentre as quais se destacam:

- a) simplificação de procedimentos, desburocratização da prova pericial,<sup>25</sup> citações e intimações por via postal;<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Art. 5º. Inciso LXX, da Constituição Federal de 1988.

<sup>23</sup> Lei nº.10.741 de 1/10/2003.

<sup>24</sup> Lei nº.8.429 de 02/06/1992. Que apesar de sua importância, poderia tornar o trâmite processual mais ágil se possibilitasse a celebração de acordos que vislumbassem a aplicação de penas mais brandas.

- b) relativização do apego excessivo à segurança jurídica, com a autorização da antecipação da tutela jurisdicional;<sup>27</sup>
- c) redução das complexidades da execução;<sup>28</sup>
- d) amenização do formalismo;<sup>29</sup> e) livre investigação das provas, a busca da verdade real<sup>30</sup>; e
- f) quebrantamento do mito da imparcialidade do judiciário, pois o juiz deixa de atuar nos litígios como mero espectador passando agora a exercer uma posição de maior atuação no processo.<sup>31</sup>

Cappelletti e Garth (1999) ponderaram ainda, sobre a importância do incentivo de mecanismos privados e informais de soluções de conflitos, ultrapassando os muros da justiça convencional.

Depreende-se da obra de Cappelletti e Garth (1999, p. 161), que:

[...] embora realizações notáveis já tenham sido alcançadas, ainda estamos apenas no começo. Muito trabalho resta a ser feito, para que os direitos das pessoas comuns sejam efetivamente respeitados.

Portanto, faz-se conveniente um aprofundamento maior nessa questão, a fim de adicionar novas contribuições às já mencionadas no relatório de Florença.

Sem a pretensão de instituir um banco *numeros clausus* das barreiras que dificultam o alargamento das fronteiras do acesso à justiça, e muito menos ainda objetivando esgotar o debate sobre os itens a seguir selecionados, optamos por elencar os mais comuns e recorrentes óbices ao acesso à justiça mencionados na literatura atinente ao tema, sempre com uma perspectiva de superação a fim de que o direito de acesso à justiça formalmente garantido possa se tornar efetivo.

## 2.4 Os principais obstáculos ao acesso à Justiça.

O acesso à justiça segundo Pedroso, Trincão e Dias (2002, p. 1) é a pedra de toque do regime democrático e também, uma forma de acesso à esfera política. Portanto, as barreiras ao acesso à justiça devem ser encaradas como barreiras ao

<sup>25</sup> Lei nº 8.455/92.

<sup>26</sup> Lei nº 8.710/93.

<sup>27</sup> Lei nº 8.952/94.

<sup>28</sup> Lei nº 8.898/94.

<sup>29</sup> Arts. 154, 144 e 250, parágrafo único do CPC.

<sup>30</sup> Arts. 130, 341, 462.

<sup>31</sup> Art. 125, 126, 177 *in fine*, 330 e 798 do CPC.

exercício da cidadania e à efetivação da democracia, daí a importância de superá-las.

Na literatura sobre os entraves ao acesso à justiça, múltiplos são os enfoques e as linguagens que tratam do tema e as causas apontadas para tal problemática apresentam naturezas diferenciadas: sociais, econômicas, políticas, culturais, psicológicas, processuais (de ordem técnica), sem descuidar de outras que variam nos diversos estudos já realizados a esse respeito.

Inicialmente, impende advertir que a abordagem ínsita ao acesso à justiça, deve ser permeada pela compreensão de que não é suficiente focar apenas no aspecto jurídico do fenômeno, uma vez que é imprescindível trazer à baila suas outras dimensões, a fim de viabilizar a sua amplitude.

Nesse contexto, a questão social emerge como preocupação imprescindível para a abordagem do acesso à justiça, uma vez que em sociedades onde a acirrada desigualdade de classes não foi suplantada, e grande parte da população é segregada dos benefícios advindos do capital, torna-se mais distante ainda a concretude do acesso.

Neste sentido, cumpre examinarmos a importante lição de Santos (2005, p. 177), demonstrando a articulação do desafio do acesso à justiça com a questão social, conforme se observa a seguir:

[...] Medidas de democratização, apesar de amplas têm limites óbvios, a desigualdade da proteção dos interesses sociais dos diferentes grupos sociais está cristalizada no próprio direito substantivo, pelo que a democratização da administração da justiça, mesmo se plenamente realizada não conseguirá mais do que igualizar os mecanismos de reprodução da desigualdade. Durante o regime de Pinochet, um jurista chileno defendeu que não fazia sentido lutar no seu país pelo acesso à justiça por parte das classe populares já que o direito substantivo era tão discriminatório em relação a elas que a atitude política democrática consistia exatamente em minimizar o acesso.

Ademais, a problemática do acesso não se cinge apenas às reformas processuais e judiciais, vez que estas não possuem o condão de substituir eficazmente as reformas sócio-políticas que devem atingir o cerne da questão. Consequentemente, ainda que se reformasse por completo o judiciário, não seria suficiente para trazer à tona todas as soluções para as dificuldades atreladas ao efetivo acesso à justiça. Nesse sentido Cappelletti e Garth (1988, p. 15) denunciam que: “As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas”. Para eles, a questão é saber até onde avançar “na direção do objetivo utópico e a que custo”. Chegando mesmo a formular a problemática através da

seguinte indagação: “quantos dos obstáculos ao acesso efetivo à justiça podem e devem ser atacados?” Sua resposta orienta-nos a iniciar pela identificação desses obstáculos, como primeira tarefa a ser desempenhada.

Indubitável é que não podemos abordar a questão do acesso à justiça de forma consistente, com o foco apenas no fenômeno jurídico, pois nas sociedades em que a desigualdade de classes não foi superada, emerge como inevitável a questão social, sobretudo quando grande parcela da população encontra-se na marginalidade.

Ressaltada a essencialidade da dimensão social para a compreensão do acesso à justiça, passaremos a tratar dos seus óbices mais frequentes.

Alguns dos obstáculos ao acesso já foram, de certa forma, abordados quando tratamos das três ondas renovatórias, mas a sua retomada neste momento se faz necessária, sob um novo enfoque que prima não só por melhor minudenciá-los, mas trata-os de forma conectada com as inovações que vêm sendo implementadas pelo sistema judicial brasileiro em busca de solucioná-los.

Nesse contexto, impende admitir que o primeiro obstáculo a ser estudado, já foi referido na primeira onda de Cappelletti e Garth (1988, p. 15) ao constatarem que “a resolução formal de litígios [...] é muito dispendiosa nas sociedades modernas”, indicando a existência de óbices de natureza econômica.

Santos (2000, p. 168), tomando como critério os fatores que obstruem o acesso à justiça, afirma que estes podem ser classificados em três tipos “os fatores econômicos, os fatores sociais e os fatores culturais”.

A taxionomia dos entraves ao acesso justiça, retro mencionada, não é única, havendo ainda autores que ao lado dos fatores referidos, incluem outros como os psicológicos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 23-26), e também os políticos e os processuais (ABREU, 2004, p. 55-71). Além do que, este último utiliza ainda outras terminologias como desigualdade socioeconômica ou desigualdade social e cultural.

Cabe ainda mencionar o elenco das limitações mais relevantes ao acesso à justiça. Sobe a ótica de Cichocki Neto (1996, p. 92), elas podem ser divididas em dois grupos: as limitações de ordem exoprocessual e as de ordem endoprocessual. No primeiro grupo encontram-se os fatores sociais como o desconhecimento, por parte da população, dos direitos protegidos pela ordem jurídica e os fatores econômicos, como a escassez de recursos que viabilizem a transformação da

igualdade meramente formal em material. No segundo, estão os seguintes óbices; a inadequação dos procedimentos, a prolongada e injustificável duração dos processos, a prevalência dos custos sobre os benefícios a serem fruídos, e por fim, a falta de eficácia das decisões.

Merece relevo também a classificação dos obstáculos ao acesso justiça, formulada por Paroski (2008, p. 210-318) que, de forma bem abrangente, discorre sobre o tema, possibilitando-nos a partir de sua extensa lista, efetuar o destaque dos seguintes óbices:

- a) fatores políticos e sociais;
- b) obstáculos de ordem econômico-financeira;
  - despesas processuais, e
  - insuficiência econômica tanto dos litigantes, quanto do Poder Judiciário),
- c) relação entre custo e benefício do processo;
- d) obstáculos relacionados com a prestação jurisdicional;
  - assistência judiciária gratuita,
  - Defensoria Pública,
  - interpretação e aplicação do direito,
  - técnicas processuais,
  - tutela dos interesses transindividuais,
  - advogados e manejo dos processos,
  - imparcialidade e neutralidade do juiz,
  - morosidade processual;
  - excesso de demandas,
  - litigiosidade do poder público,
  - recursos,
  - tutela jurisdicional adequada, além de outros.

Essas barreiras ao acesso à justiça não se tratam de categorias estanques, pois estando em constante relação, uma influencia o conteúdo da outra, e apenas por uma questão de afinidade e especificidade é que tais conteúdos se alojam em uma determinada espécie, mas continuam fazendo parte do fenômeno como um todo.

### 2.4.1 Fatores econômicos

Lembra Marinoni (2007, p. 189) que o mais óbvio obstáculo para um efetivo acesso à justiça é o do custo do processo. O autor relaciona esse problema às custas judiciais devidas aos órgãos jurisdicionais, às despesas para a contratação de advogado e àquelas necessárias para a produção de provas.

Registre-se ainda, que Pedroso, Trincão e Dias (2002, p. 2) discorrendo sobre os obstáculos econômicos ao acesso à justiça, enumeram os elementos que os integram:

[...] os custos econômicos compreendem, nomeadamente: preparos e custas judiciais, honorários de advogados e de outros profissionais como, por exemplo, peritos; gastos de transporte e uma série de custos de oportunidade com valor econômico, para além dos custos decorrentes da morosidade [...]

A totalidade desses custos torna a justiça muito dispendiosa, sobretudo para aqueles que não dispõem de recursos e tempo e se vêem obrigados a lidar com elevados honorários advocatícios, custas processuais, preparos, perícias e despesas com transporte.

O pagamento de honorários advocatícios, de fato, agrava o custo do processo. A esse respeito, impende esclarecer que o nosso sistema processual adota o princípio da sucumbência<sup>32</sup>, que obriga o vencido a responder pelo patrocínio da causa frente à parte vencedora.

Assim, diante da possibilidade de derrota, pode ocorrer que o pretenso litigante, tenha receio e sinta-se inibido de ingressar em juízo, pois se não vencer, terá que assumir dupla despesa, arcando como os honorários do(a) próprio(a) advogado(a) e com o ressarcimento da parte adversária a essa rubrica.

Cabe refletir se a adoção do princípio da sucumbência pelo Brasil pode ser considerado um entrave ao acesso à justiça, pois o sistema “americano”<sup>33</sup> ao

---

<sup>32</sup> Apregoa Friede (2000, p. 252), que “a nossa legislação processual civil, em matéria de custas, inspira-se na doutrina alemã e na italiana, com fulcro na responsabilidade objetiva do vencido, o fundamento dessa condenação é o fato objetivo da derrota, e a justificativa desse instituto está em que a atuação da lei não deve representar uma diminuição patrimonial para a parte a cujo favor se efetiva”. Nesse contexto, a sucumbência encontra previsão legal no artigo 20 §3º, CPC, sendo também disciplinada pelo (art. 23 do Estatuto da OAB).

<sup>33</sup> O sistema “americano” não obriga o vencido a reembolsar ao vencedor os honorários despendidos com seu advogado, mas é longa a relação de países que impõem os ônus da sucumbência ao vencido, incluindo a Austrália, a Áustria, a Bélgica, o Canadá, a Inglaterra, a França, a Alemanha, a Holanda, a Suécia, alguns países, entre os quais, a Colômbia, a Itália, a Espanha e o Uruguai, embora adotem o princípio da

contrário do nosso, não o adota, fato que pode ser paradoxal se trouxermos a lume os nossos alarmantes quadros de exclusão social aliados às precárias condições econômicas em que vive o nosso povo, e que são facilmente revelados pelos indicadores socioeconômicos.

É sobretudo importante assinalar que a preocupação com o ônus da sucumbência<sup>34</sup> não passou despercebida pelo legislador pátrio, que em certas circunstâncias flexibiliza a sua aplicabilidade, para o autor da ação popular, o qual está isento desse ônus, desde que não se tenha utilizado da ação popular<sup>35</sup> para fins outros que não sejam os da efetiva defesa do patrimônio público.

Portanto, é importante avaliar tal princípio, trazendo sempre a clareza de que o direito de ação não deve ser impedido por nenhum obstáculo de caráter econômico.

Outro ponto que sobressai na composição do preço da prestação jurisdicional, ao lado dos honorários advocatícios, refere-se às custas processuais propriamente ditas. A problemática das custas e despesas processuais é um dos elementos que compõe o fator de obstrução à justiça do tipo econômico, segundo a lição de Marinoni (2000, p.29): “O obstáculo econômico para o efetivo acesso à justiça dá-se quando da incompatibilidade entre a quantia financeira disponível pelos litigantes e o valor a ser despendido. Isto é, este obstáculo caracteriza-se pelo excessivo custo do processo”.

Oportuno se torna dizer que segundo Akashi (2006, p. 81-82), as custas processuais são as despesas efetuadas pelo cidadão para ajuizar uma ação, a qualquer título, ou para o fornecimento de certidões ou qualquer outro serviço da justiça, a sua natureza jurídica é de taxa de prestação de serviço específico e divisível, e não de imposto.

---

sucumbência, permitem ao juiz ampla discricão para distribuir as despesas entre as partes. O sistema “americano” é adotado apenas pelos Estados Unidos e pelo Japão (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.16-17).

<sup>34</sup> Segundo Nery Junior (2004, p.316) Há sucumbência quando o conteúdo da parte dispositiva da decisão judicial diverge do que foi requerido pela parte no processo (sucumbência formal) ou quando, independentemente das pretensões deduzidas pelas partes no processo, a decisão judicial colocar a parte ou o terceiro em situação jurídica pior do que aquela que tinha antes do processo, isto é, quando a decisão produzir efeitos desfavoráveis à parte ou ao terceiro (sucumbência material), ou, ainda, quando a parte não obteve no processo tudo aquilo que poderia dele ter obtido. Ao contrário da sucumbência formal, que só pode atingir as partes, a material é suscetível de atingir também terceiros.

<sup>35</sup> A previsão legal de tal isenção encontra-se prevista na CF/88, ART.5º, INCISO LXXIII. In verbis: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.”

A partir da regra do artigo 98 §2º, da Constituição Federal, introduzido pela reforma do judiciário, EC nº45/04, ficou estabelecido que: “as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da justiça”. Essa norma de eficácia plena e aplicação imediata vincula<sup>36</sup> a aplicação dos recursos de custas e emolumentos ao financiamento de serviços afetos às atividades específicas da justiça e contribuem para a ampliação da autonomia financeira desse terceiro poder, que poderá lançar mão desses recursos para investir na melhoria da manutenção da máquina judiciária.

Insta reconhecer, no entanto, que as custas processuais para o ingresso de ações e interposição de recursos, além dos elevados valores exigidos para a realização de perícias e diligências processuais, aliados aos nem sempre módicos honorários advocatícios<sup>37</sup> podem tornar o ajuizamento de uma ação um risco de alto custo, a ponto de nas causas de pequena monta reproduzir-se a mesma situação da vitória de Pirro<sup>38</sup>, pois o funcionamento do aparelho judicial pode demandar recursos financeiros superiores aos pretendidos na ação.

Nessa conjuntura, adverte Marinoni (2007, p. 190): que:

[...] o custo do processo pode impedir o cidadão de propor a ação, ainda que tenha convicção de que o seu direito foi violado ou está sendo ameaçado de violação.” Desse modo, a população mais pobre vê-se compelida a abrir mão de seus direitos.

Santos (2007, p. 45) analisando a questão das custas judiciais, observa que no Brasil elas assumem um perfil especial, e destaca que no âmbito da justiça estadual<sup>39</sup>, não só as custas judiciais variam muito de Estado para Estado, como

<sup>36</sup> Pela nova regra constitucional, fica proibido destinar a receita financeira proveniente das custas e emolumentos para construção de prédios, instalação de fóruns, casas para juizes, depósito judicial, etc. Pois essas despesas deverão ser custeadas pelas verbas constantes do próprio orçamento público, mediante repasse do poder executivo (AKASHI, 2006, p. 82).

<sup>37</sup> Anteriormente no Brasil, os honorários de sucumbência, previstos no art. 20 do CPC, eram destinados às partes para ressarcimento dos honorários pagos na contratação do (a) advogado (a). Entretanto, a jurisprudência gradativamente modificou tal situação. E então a Lei 8906/94 (Estatuto da OAB), no art. 23, fixou a titularidade dos honorários sucumbenciais na pessoa do advogado, que os acumulou aos honorários de contratação, ficando as partes então sem os honorários de sucumbência para ressarcimento do que pagou ao advogado (SILVA, 2006, p. 54).

<sup>38</sup> Vitória pírrica ou vitória de Pirro é uma expressão utilizada para expressar uma vitória obtida a alto preço, potencialmente acarretadora de prejuízos irreparáveis. Esta expressão tem origem em Pirro, general grego que, tendo vencido a Batalha de Ásculo contra os Romanos com um número considerável de baixas, ao receber os parabéns pela vitória tirada a ferros, teria dito, preocupado: "Mais uma vitória como esta, e estou perdido." (VITÓRIA de Pirro..., 2009) é a "vitória em que as perdas do vencedor são tão grandes quanto as do vencido", e a solução de Pirro é aquela que não resulta em vantagem para ninguém, nem para o recorrente e nem para o órgão julgador.

<sup>39</sup> Santos (2007, p. 45) evidencia que no Brasil, o problema da disparidade no valor das custas é peculiar à justiça estadual, porque o nosso sistema federativo dá a cada Estado membro, autonomia para regular seu sistema judicial, e destaca que a justiça do trabalho não exige o pagamento prévio de custas para

não parece haver um critério racional que fundamente essa divergência. Para solucionar o problema o autor defende uma padronização de critérios, a fim de reduzir a assimetria na cobrança das custas judiciais nos diferentes Estados.<sup>40</sup>

Diante deste quadro, o legislador pátrio atento à inutilidade da outorga de direitos pelo Estado, num sistema em que expressiva parcela dos cidadãos é impedida de utilizar o processo, em decorrência de barreiras econômicas, procurou minimizar o problema instituindo o Ministério Público e a já mencionada Defensoria Pública.

Não pode se perder de vista que a legislação brasileira também demonstra sua preocupação com o acesso dos mais pobres à justiça, através de produção infraconstitucional. À guisa de exemplo, podemos citar a Lei 1.060 de 1950, prevendo a assistência judiciária aos necessitados através da garantia de isenção de honorários advocatícios, de honorários periciais, das custas judiciais, despesas com publicações de atos oficiais, bem como a isenção ao necessitado dos gastos com o exame do código genético-DNA<sup>41</sup>, quando requisitado pela autoridade judiciária.

Em que pese a preocupação legislativa, para reduzir o impacto representado pelas barreiras econômicas ao acesso à justiça, sabe-se que ele dificilmente será eliminado, não apenas porque na prática, a Defensoria<sup>42</sup> ainda não está funcionando de forma plena, mas também porque seriam necessários recursos financeiros para que a parte menos favorecida pudesse produzir uma série de outras provas, que muitas vezes dependem de profissionais especializados e caros, bem como para arcar com despesas de assistente técnico a fim de poder influir sobre o convencimento judicial (MARINONI, 2007, p. 190).

---

ajuizamento de ação, estas são pagas apenas ao final. Bem como na Justiça Federal, o valor das custas está padronizado pela Lei nº9. 289/1996.

<sup>40</sup> Ao lançar a campanha contra as altas custas judiciais em 24/10/2005, a OAB utilizou à guisa de exemplo, a discrepante diferença dos valores das custas de uma ação judicial com idêntico valor da causa no Distrito Federal e na Paraíba: "Uma causa de 50 mil reais, em que na Paraíba a parte tem de depositar R\$5.391,57, em Rondônia, o valor das custas seria R\$750,00, em São Paulo, R\$500,00 e no Distrito Federal R\$321,79." Tal notícia foi publicado no seu site, e encontra-se referida em Santos (2007, p. 46).

<sup>41</sup> Cabe registrar que a referida Lei 1.060/1950 alterada em 2001, passou a vigorar com seu artigo 3º acrescido do inciso VI: "Art. 3º A assistência judiciária compreende as seguintes isenções: VI-das despesas com a realização do exame de código genético, DNA, que for requisitado pela autoridade judiciária nas ações de investigação de paternidade ou maternidade.

<sup>42</sup> No capítulo seguinte a situação da Defensoria Pública no Brasil é abordada de forma mais minudenciada, inclusive com divulgação dos dados divulgados pelo Ministério da Justiça, através do relatório denominado "Estudo Diagnóstico".

Segundo Paroski (2008, p. 241) a Defensoria Pública<sup>43</sup> ainda não foi instalada em todos os estados da federação e nos estados onde os seus núcleos foram instalados, ela funciona precariamente, com número insatisfatório de defensores públicos, atingindo pouco mais de um terço das comarcas, algumas delas com atuação restrita às capitais.

Outro fator que representa sério obstáculo de natureza econômica ao acesso à justiça é representado pelas despesas com transporte e hospedagem, a ser suportado pela parte, sobretudo a mais pobre, pois devido às grandes distâncias que muitas vezes devem ser percorridas entre o local de residência do cidadão e a sede dos órgãos judiciários, pode restar inviabilizado o acesso para aqueles menos abastados, pois quanto mais baixa é a situação socioeconômica do cidadão, maior é a distância geográfica entre o lugar onde este vive e trabalha e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais.

Esse distanciamento entre muitos municípios e a sede do judiciário deflui, em muitas situações, da adoção de falhos critérios de organização judiciária dos quais decorrem a insuficiente distribuição territorial dos órgãos judiciais, sobretudo na Justiça Federal de 1ª Região<sup>44</sup> em que há uma estrutura centralizada com poucos órgãos, em sua maioria localizados na capital, requerendo nesse caso, o deslocamento e todas as despesas e inconveniências dele decorrentes como encargo para o jurisdicionado.

Em virtude dessas considerações, Santos (2007, p. 57) alerta para a importância de construirmos uma justiça democrática de proximidade, ressaltando que existem muitas iniciativas nesse sentido que infelizmente são pouco conhecidas, destacando no novo marco institucional brasileiro, a experiência da justiça itinerante, da justiça comunitária, dos meios alternativos de resolução de litígios, da mediação, da conciliação judicial e extrajudicial e, sobretudo dos juizados especiais.

Convém assinalar, outrossim, que ao mencionar algumas das experiências de justiça de proximidade, Santos (2007, p. 58) reporta-se à história da justiça

---

<sup>44</sup> A não interiorização da Justiça Federal é dado reconhecido pelo próprio órgão: “Como a primeira região da Justiça Federal não é interiorizada, antes se encontra instalada predominantemente nos grandes centros, a distância das pequenas cidades acabou impossibilitando o acesso das populações extremamente carentes à Justiça Federal. (BRASIL, 2004, p.12)

itinerante<sup>45</sup> no Brasil, referindo que sua atuação iniciou-se através de experiências isoladas de tribunais de justiça estaduais que encontravam dificuldades em atingir fisicamente toda a extensão do território sob sua jurisdição. Assim, para reduzir o impacto advindo dessa problemática, resolveram atuar através de um itinerário no qual a justiça se deslocava em direção ao cidadão.

É preciso insistir que, apesar de reconhecermos a importância da justiça itinerante para a ampliação do acesso à justiça, devemos ter a clareza de que tal política pública não deve ser utilizada em substituição à instalação de sedes permanentes do judiciário em locais onde a demanda justifique a presença constante do órgão.

Indubitável é que a falta de proximidade do judiciário pode ocasionar uma retração ao acesso e, tal fator, agrava-se ainda mais pela já referida questão das custas, pois não são poucos os que ponderam sobre isso e, assustados, deixam de recorrer ao judiciário temendo perder seus recursos, sobretudo, se esses são escassos. Portanto, a fim de evitar que legítimos direitos consagrados pelo sistema jurídico deixem de ser exercidos, é que o acesso à justiça não deve ser condicionado ao pagamento de custas e despesas processuais. A gratuidade do acesso constitui-se em fator de grande relevância na garantia da acessibilidade, principalmente para aqueles que necessitam de recursos até para a garantia da sobrevivência.

Com intuito de mitigar os efeitos do fator custo, sobre o acesso à justiça, é que algumas medidas vêm sendo tomadas, bem como mudanças são implementadas no panorama jurídico brasileiro, especialmente porque o impacto desses obstáculos pode até mesmo inviabilizar o próprio acesso à justiça. Tais medidas encontram-se corporificadas na legislação e nas experiências já mencionadas, sem descuidarmos de outras, sendo digno de nota, no entanto, reforçar a importância das alterações introduzidas pelas Leis: 9099/95 (Lei dos Juizados Especiais Estaduais) e 10259/01 (Lei dos Juizados Especiais Federais) que isentam de custas e honorários advocatícios as partes (salvo em grau recursal) e possibilitam ainda o ajuizamento de causas sem a necessidade de advogado,

---

<sup>45</sup> No capítulo 3 há um tópico específico sobre o histórico da Justiça Itinerante.

alterando o dogma da capacidade postulatória<sup>46</sup> (CPC, art. 36) além da Justiça Itinerante (reduzindo gastos com passagens e hospedagem do jurisdicionado até a sede da Justiça), introduzida pela Emenda constitucional nº45/2004, conhecida como (reforma do judiciário).

Reconhecemos, porém, que embora tais medidas sejam de grande utilidade, não possuem o condão de fazer cessar todas as dificuldades ao hipossuficiente, pois embora haja isenção de custas e facultatividade na contratação do(a) causídico(a), é fato notório, que muitas vezes, a parte sem condições financeiras de contratar um profissional sofre limitações na conquista de seus direitos, principalmente quando se depara com um adversário que tem mais recursos e possui o apoio advocatício. Certamente que uma alternativa para minimizar esse impacto seja a nomeação de advogados dativos remunerados pelo Estado para assegurar a paridade de armas entre os contendores.

Por outro lado, não se pode desconhecer, que tais conquistas não se aplicam a todo o tecido judiciário, visto que estão adstritas à esfera dos juizados, mas, inegavelmente, já representam um grande avanço.

Ainda versando sobre os obstáculos econômicos ao acesso à justiça, cabe ressaltar a problemática da sobrecarga dos custos judiciais sobre as pequenas causas<sup>47</sup>, identificada nas pesquisas do Projeto Florença, que traz à baila a constatação de que os custos a serem suportados nas ações crescem na medida em que diminui o valor da causa, pois:

As causas que envolvem somas relativamente pequenas são mais prejudicadas pelas barreiras dos custos. Se o litígio tiver de ser decidido por processos judiciais formais, os custos podem exceder o montante da controvérsia, ou se isso não acontecer podem consumir o conteúdo do pedido a ponto de tornar a demanda uma futilidade (CAPPELLETTI; GARTH, 1998, p. 19).

---

<sup>46</sup> Mas a prescindibilidade do *jus postulandi*, foi uma conquista que não se deu de forma pacífica, houve luta e resistência, pois, a OAB, entendendo que a interposição de ações sem advogado ofenderia o art. 133 da CF/88, que reputa o advogado como indispensável para a administração da justiça, ajuizou ação direta de inconstitucionalidade para tentar retirar a vigência do art. 9º da Lei 9099/95, mas não logrou êxito em sua corporativista pretensão.

<sup>47</sup> Os dados reunidos pelo Projeto Florença revelam que o problema das pequenas causas exige atenção peculiar, sobretudo quando demonstram que os custos aumentam na medida em que o valor da causa diminui e exemplificam: “Na Alemanha [...] as despesas para intentar uma causa cujo valor corresponda a US\$ 100, no sistema judiciário regular estão estimadas em cerca de US\$150, mesmo que seja utilizada apenas a primeira instância, enquanto os custos de uma ação de US\$ 5.000, envolvendo duas instâncias, seriam de aproximadamente US\$ 4.200, ainda muito elevado, mas numa proporção bastante inferior, em relação ao valor da causa” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 19-20).

O mais lamentável dessa perversa situação é a constatação de que o custo do processo torna-se mais dispendioso justamente para a pessoa que mais dele precisa, pois, muitas vezes, não existe uma simetria entre o valor do processo e o valor da causa.

Assim, Santos (1986, p. 126) explicita com muita clareza o problema:

[...] Esses estudos revelam que a justiça civil é cara para os cidadãos em geral, mas revelam sobretudo que a justiça civil é proporcionalmente mais cara para os cidadãos economicamente mais débeis. [...] são eles fundamentalmente os protagonistas e os interessados nas ações de menor valor e é nessas ações que a justiça é proporcionalmente mais cara, o que configura um fenômeno de dupla vitimização das classes populares face à administração da justiça.

E com acerto Gomes Neto e Porto (2008, p. 159) sintetizam a situação afirmando que: “Dessa maneira a demanda pode inclusive se tornar uma futilidade diante dos altos valores destinados às custas do pedido.”

Paroski (2008, p. 233-234) adverte que são escassos os estudos no Brasil, acerca do aspecto financeiro da demanda jurisdicional voltados para estabelecer uma relação entre os seus custos e o possível resultado útil da atividade jurisdicional. E atento à realidade brasileira, distingue a relação entre os custos e os benefícios do processo, tomando como parâmetro as causas submetidas à competência dos Juizados especiais cíveis e da justiça do trabalho e as causas que não são da competência dos referidos órgãos jurisdicionais, da seguinte forma:

O problema da proporção entre os custos da demanda e o resultado útil da prestação jurisdicional, portanto, quando é o caso das causas submetidas à competência dos Juizados especiais cíveis [...] e da justiça do trabalho, parece estar resolvido da perspectiva do usuário do sistema judiciário, pois essas causas, direta ou indiretamente são custeadas pelo conjunto da população, uma vez que os orçamentos dos Estados da Federação e da União Federal estipulam dotações e alocações de recursos públicos para fazer frente às despesas geradas pelos processos instaurados em mencionados órgãos jurisdicionais. (PAROSKI, 2008, p. 233-234).

Por outro lado, não sendo a demanda de competência dos juizados especiais ou da Justiça do trabalho, Paroski (2008, p. 234-235) adverte que nem sempre os custos processuais compensam o resultado útil a ser alcançado com a tutela jurisdicional, porque na maioria dos nossos Estados os serviços que subsidiam a atividade jurisdicional são executados por particulares, titulares de cartórios privados, mediante permissão do poder público.

Diante de um sistema jurídico em que as despesas com o litígio são maiores e desproporcionais às vantagens que dele possam advir, só nos cabe

qualificá-lo como ineficaz, à medida que este não assume de forma adequada seu papel de realizador do direito material.

Por fim, dentre os obstáculos econômicos ao acesso à justiça, merece relevo o fator tempo, sobretudo porque que a morosidade patrocina o descrédito do judiciário perante a sociedade. Sem embargo, se o Poder Judiciário não obedece aos prazos processuais com celeridade, não está capacitado para atender as pretensões do jurisdicionado e então se torna uma “Justiça” inacessível.

Corroborando desse entendimento, assim se expressa Marinoni (1993, p.83) destacando que “[...] não é devido processo legal aquele que pela sua demora permite o sacrifício do direito do autor.”

A morosidade segundo Santos (2007, p. 42) se distingue em dois tipos: “a morosidade sistêmica e a morosidade activa<sup>48</sup>” e explica que a morosidade sistêmica decorre da burocracia, do positivismo e do legalismo e enumera algumas medidas processuais<sup>49</sup> adotadas para combatê-la. Quanto à “morosidade activa”, o autor menciona que esta consiste “na interposição, por parte dos operadores concretos do sistema judicial (magistrados, funcionários ou partes), de obstáculos para impedir que a sequência normal dos procedimentos desfechem o caso”. Assim “a morosidade activa” é comparada aos processos “na gaveta”, cujo não julgamento é premeditado e tem finalidade protelatória.

Impende reconhecermos que não são poucos os dissabores produzidos pela lentidão processual, alguns dos quais podem ser evidenciados a seguir:

Com efeito, um processo excessivamente moroso é, em si mesmo, injusto, (independentemente do resultado final), portanto agride a garantia do devido processo legal - que não pode ser lida em uma dimensão puramente formal. A lentidão na solução da lide obviamente traz insegurança jurídica aos litigantes e para terceiros [...] (CASTRO, 2005, p.1).

<sup>48</sup> São mencionados por Santos (2007, p. 42-44) dois exemplos de morosidade activa, a saber: A demarcação de terras dos Pataxós Hã Hã Hãe, que tramita a mais de vinte e cinco anos e o processo de acesso aos arquivos da Guerrilha do Araguaia.

<sup>49</sup> Santos (2007, p. 42) menciona a Lei nº 11.276/06, conhecida como súmula impeditiva de recursos, que impede a interposição de apelação, contra sentença que esteja de acordo com matéria sumulada pelo STF e STJ, a Lei nº11. 280/06 que delimita o prazo de 10 dias para vista dos processos nos tribunais, determinando sua inclusão em pauta na seção subsequente ao término do prazo, atribui aos juízes poder para decretar de ofício a prescrição e a lei nº 11.417/06 regulamentando a edição, revisão e o cancelamento de súmula vinculante pelo STF, a Lei nº11. 418/06 da repercussão geral do recurso extraordinário, que objetiva concentrar no STF, apenas as demandas com grande repercussão na sociedade e a Lei nº11. 441/07 permitindo que alguns casos a separação, o divórcio, o inventário e a partilha sejam realizados diretamente no cartório de registro civil, por meio de escritura pública.

De fato, a morosidade processual, é tão danosa, que seu combate encontra respaldo em várias cláusulas constitucionais, uma delas é o artigo 5º, LXXVII, instituindo que: "[...] a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação." Tal dispositivo além de explicitar, revigora o direito subjetivo da duração razoável do processo. Destacamos também a cláusula que disciplina a garantia da segurança jurídica, e a que trata do devido processo legal ou ainda a que consagra o princípio da eficiência para o desempenho da atividade estatal, este último vem avançando, sobretudo com o reconhecimento da Emenda nº. 19, estatuinto que as organizações públicas devem agir com presteza no desempenho de suas atividades.

Cabe ressaltar, que o direito à razoável duração do processo foi apenas fortalecido pela Emenda Constitucional nº45, uma vez que sua introdução em nosso sistema jurídico deu-se por força da Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>50</sup>, a qual prevê inclusive sanção em caso de inobservância de seus preceitos, conforme o seu artigo 63.

Em interessante explanação sobre o direito à razoável duração do processo, Castro (2005, p. 2) ressalta que o termo "razoável" é um conceito jurídico indeterminado e que por essa razão deve ser interpretado em um determinado contexto, a fim de que seja apreendido o sentido da norma:

Por conseguinte, somente o casamento do texto com um dado contexto pode determinar o sentido da norma. Daí porque não se pode cogitar de um prazo genericamente fixado como sendo razoável. Os procedimentos aplicáveis às ações judiciais são diversificados, a quantia de pessoas presentes nas relações processuais varia, assim como as provas que devem ser produzidas em cada feito. Demais, disso, os acervos processuais nas Varas e Tribunais são extremamente díspares, mormente em um país continental, repleto de desigualdades regionais, nos campos econômico social e político. A análise desses aspectos é imprescindível para aferir a razoabilidade exigida. Não obstante possam se construir zonas de certeza: por exemplo, não é razoável que uma ação judicial se alongue por 15 ou 20 anos, como vemos inúmeras vezes na vida forense.

As diretrizes retro explanadas são de grande utilidade para a avaliação da falta de razoabilidade na duração dos processos, pois funcionam como um

---

<sup>50</sup> A Convenção Americana de Direitos Humanos em seu artigo 8º dispõe: "toda a pessoa tem direito de ser ouvida com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável [...]" trata ainda do direito à duração razoável do processo, nos artigos (25, 1, 46, 2, c, 63,1) E tal convenção tem plena vigência no território brasileiro, por força do artigo 5º,§2º da Constituição Federal (MARINONI, 1999, p. 36-37).

verdadeiro termômetro capaz de medir se existem parâmetros que justifiquem uma maior delonga do trâmite processual ou não.

Uma vez constatado que não existem elementos suficientes para justificar a demora da prestação jurisdicional, existem algumas opções que podem ser adotadas e novamente vamos buscar guarida junto à lição de Castro (2005, p. 2):

Aferida - com base nos parâmetros expostos – a falta de razoabilidade na duração de um processo, cremos que múltiplas possibilidades se abrem. Em primeiro lugar, podem atuar os mecanismos correicionais, aí compreendido o Conselho Nacional de Justiça, que devem inclusive fixar prazos para o deslinde da controvérsia no âmbito do juízo em que se encontra. Idêntica providência pode ser buscada jurisdicionalmente, por via de mandado de segurança, ante a agressão ao direito líquido e certo à razoável duração do processo. Em segundo lugar, o lesado pode apresentar uma demanda indenizatória contra o Estado, em face de danos materiais e morais.

Não obstante a existência dos referidos mecanismos, para assegurar a celeridade da tramitação processual, insta afirmar que outras vias devem ser buscadas, pois o judiciário brasileiro continua exibindo elevadas taxas de congestionamento<sup>51</sup>, o que revela sua lentidão.

Tal fato pode ser claramente evidenciado a partir da observação dos seguintes dados sobre o Judiciário, divulgados pelo Ministro Gilmar Mendes, presidente do CNJ em 19/02/2009, pela pesquisa Justiça em Números.<sup>52</sup>

O estudo, relativo aos dados apurados em 2007, revela que, naquele ano, existiam 67,7 milhões de processos em tramitação na Justiça Brasileira. A maior parte deles, 54,8 milhões (80%) estava concentrada na Justiça Estadual, que apresentou taxa de congestionamento de 74%. O indicador mostra que, por exemplo, de cada 100 processos em tramitação (novos ou antigos), 74 não foram julgados no ano em análise da pesquisa. (BRASIL, 2009a).

Por outro lado, não podemos deixar de reconhecer que não fosse o incremento das condições materiais de trabalho e de instrumentos como a informatização do judiciário, a situação estaria muito pior, o que, portanto não invalida os depoimentos que reconhecem os avanços implantados com as reformas

<sup>51</sup> A taxa de congestionamento é um indicador que mostra o percentual de sentenças terminativas em relação à demanda no período, acrescida da demanda acumulada. Neste sentido, quanto menor o percentual, melhor se mostra o resultado (MINAS GERAIS, 2009). Se expressa pela fórmula:

Taxa de congestionamento =  $1 - \frac{\text{total de sentenças que extinguem o processo}}{\text{casos pendentes de julgamento}} = \frac{\text{casos novos}}{\text{casos novos}}$

<sup>52</sup> As informações do projeto Justiça em Números apresentam um panorama global da Justiça. Entre outras informações, a pesquisa traz dados sobre processos distribuídos e processos julgados, número de cargos número de cargos de juízes ocupados e ainda o número de habitantes atendidos por juiz. Os dados se referem ao ano de 2007 e mostram números da Justiça Federal, do Trabalho e Estadual. Esta é a 5ª edição do Justiça em Números, divulgada anualmente pelo CNJ desde 2005. Disponíveis no link "Justiça em Números" disponível na página de abertura do portal do CNJ.

que se apresentaram nos últimos anos com o objetivo de garantir efetividade na prestação jurisdicional, mas precisamos reconhecer que muito ainda há que ser feito, pois a realidade mostra que o esforço foi insuficiente.

Nesse diapasão, Alvim (2004, p. 7) assevera que.

Não se consegue reformar a Justiça sem se reformar a estrutura do Poder Judiciário, pois a simples alteração de leis processuais, mesmo com a intenção deliberada de desfazer os pontos de estrangulamento, não produz por si só os almejados efeitos.

No mesmo sentido se expressa Gonzaga (2009, p.7), para quem a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, pelas Leis nº 9.099/95 e 10.259/01, bem como as mini-reformas processuais da última década do século passado buscaram acelerar os procedimentos, prestigiando, inclusive, a conciliação, contudo isso se mostrou insuficiente frente à crise que enfrenta o Judiciário.

Nesse contexto, Grangeia (2009, p. 4) aponta algumas causas ensejadoras dessa lentidão do judiciário, dentre as quais destacamos:

O avassalador crescimento do quantitativo de processos ajuizados, em decorrência da ampliação dos direitos do cidadão previstos na Constituição de 1988, o formalismo das leis processuais e do sistema de recursos e a prática de arbítrios e descumprimentos de normas constitucionais pelo poder público, que levam ao aumento assombroso de processos.

O autor adverte ainda que a reabertura democrática trouxe à tona a conflituosidade sufocada pelo regime anterior, ocasionando um vertiginoso aumento do número de processos, menciona também que a proliferação de conflitos tem sua causa ligada diretamente ao aumento populacional, o qual aliado à ampliação do acesso à justiça gerou a redescoberta da justiça pelo cidadão e conclui que “[...] como consequência, mais de oito milhões de causas têm ingressado anualmente nos juízos brasileiros, sem que o Poder Judiciário tenha estrutura adequada para recepcioná-los.” (GRANGEIA, 2009, p. 5).

Cabe mencionar o destaque proferido pelo mestre em Poder Judiciário retro citado, reconhecendo que apesar da alta produtividade de boa parcela do judiciário brasileiro, a quase totalidade dos tribunais trabalha com um déficit e demonstra que, em média, algo em torno de 29% dos processos ajuizados no Judiciário nacional, não conseguem ser julgados no mesmo ano passando para o ano seguinte. Esta demora na prestação jurisdicional gera um quadro de profunda insatisfação perante a sociedade:

[...] assim, além do desperdício de recursos econômicos com a demora para o julgamento de um processo. Há um excessivo desgaste psicológico e social das partes envolvidas, interessadas na solução da lide. O tormento

daquele jurisdicionado é indescritível e inimaginável. Os danos provocados pelo não julgamento se arrastam, causando ranhuras profundas nos envolvidos, sobre os quais pairam a dúvida e a incerteza, sensações que o levam a sentir-se injustiçado. (GRANGEIA, 2009, p. 5).

Constatamos, portanto, que foram abertos os portões de entrada da justiça, entretanto não houve uma correspondente ampliação dos instrumentos que permitem a saída da prestação jurisdicional, o que se encontra bem expresso no dizer de Grangeia (2009, p. 5) “[...] o judiciário não deve ser somente o lugar onde as causas começam, mas também o lugar onde as causas terminam.”

A lentidão do processo pode trazer ainda sérios riscos de perecimento ou deterioração dos bens tutelados ou ainda acarretar o inevitável aumento dos custos processuais, prejudicando tanto as partes, quanto o próprio judiciário. E em decorrência de tal demora emerge forte pressão sobre as pessoas economicamente desfavorecidas, para abandonarem as causas ou então acatarem acordos irrisórios, muito aquém da pretensão ajuizada.

Impende ressaltar que não pretendemos atacar aqui o instituto da conciliação<sup>53</sup>, de grande utilidade na solução de conflitos, mas apenas refletir sobre certas circunstâncias em que alguns acordos possam vir a ser celebrados. Nesse sentido, trazemos a seguinte explanação de Silva (2006, p. 55):

Não que a conciliação, um dos escopos da jurisdição contemporânea seja ruim. O grave é em que condições são feitas as conciliações. Um acordo leonino para o litigante mais frágil representa, em verdade, o mesmo que uma derrota processual.

Fazendo uma incursão em torno da lentidão processual, Santos (1986, p. 127) identifica uma nuance perversa que deriva da demora na prestação da tutela jurisdicional revelando ser:

[...] inegável que a morosidade do processo atinja muito mais de perto aqueles que menos possuem recursos. Constatada a dupla vitimização do pobre em razão do custo do processo, podemos concluir que essa vitimização é tripla na medida em que a lentidão processual pode ser convertida num custo econômico adicional e este é proporcionalmente mais gravoso para os pobres.

---

<sup>53</sup> “A Conciliação é um meio de resolução de litígios no qual as partes com a intervenção de um terceiro, tentam encontrar uma solução para o seu conflito. Importa distinguir a conciliação técnica não contenciosa da conciliação de audiências, prevista no procedimento judicial (como é o caso da tentativa de conciliação realizada nos termos do art. 509 do Código de processo Civil) ou em processos judiciais, como sucede no processo de recuperação de empresas e de falência, que prevê a obrigatoriedade de um procedimento especial de conciliação entre a empresa e alguns dos credores, que vise a recuperação da empresa em situação de insolvência (previsto no n°. 1 do art. 2º do decreto Lei nº201/2004, de 18 de agosto).” (VARGAS, 2006, p. 54).

Logo, na modernidade, não há mais espaço para o seguinte jargão: “a justiça tarda, mas não falta”, até porque a globalização da economia insere-se num contexto repleto de tensões, que exigem decisões rápidas.

Após a abordagem da questão do tempo processual, fechamos um ciclo de conhecimento, pois concluímos o estudo dos obstáculos ao acesso à justiça de natureza econômica que, como visto, se subdividem em três questões específicas: o alto custo processual para as partes, a desproporcionalidade entre as custas e as pequenas causas e o tempo dos processos.

#### 2.4.2 Fatores sociais

Os obstáculos sociais e culturais ao acesso efetivo das classes populares constituem segundo Santos (2005, p. 169-170) um dos mais inovadores campos de investigação da sociologia da administração da justiça. Ocasão em que o autor aproveita para mencionar resultados de pesquisa a esse respeito:

Estudos têm revelado que a distância dos cidadãos com relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o seu extrato social, sendo explicada essa distância não apenas por fatores econômicos, mas, igualmente, por fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar remotamente relacionados com as desigualdades econômicas. (SANTOS, 2005, p. 170).

Dentre os fatores sociais, destacam-se primeiramente as dificuldades do cidadão comum para reconhecer um direito e propor uma ação ou se defender em processos judiciais. É inegável que ao indivíduo mais simples, excluído da acessibilidade à informação e com menor nível de formação escolar é grande a dificuldade para identificar um direito juridicamente exigível.

Em certas circunstâncias, até mesmos as pessoas de elevado nível de escolaridade, bem esclarecidas e atualizadas podem sofrer alguma lesão ou prejuízo e não reconhecer os direitos que lhes estão assegurados para reparar aquela situação danosa, tal situação na realidade relaciona-se intimamente à noção de capacidade processual, conforme se constata a seguir:

A verdadeira “capacidade” processual em juízo não é o generalismo de se dizer que basta ser capaz para exercer atos da vida civil por si só e assim também haverá condições do exercício de direitos processuais. Isto é o que é ensinado nos manuais mais superficiais de Direito Processual Civil. A autêntica capacidade processual está intimamente ligada com as diferenciações de nível financeiro e de status social, educacional e político entre os litigantes. (SILVA, 2006, p. 56).

No Brasil, onde a convivência com elevados índices de desigualdade social e críticos índices de defasagem educacional, com números significativos de analfabetismo<sup>54</sup>, não tem sido uma tarefa fácil reconhecer um direito tutelado juridicamente. Em que pese o esforço para dar ampla publicidade aos direitos do consumidor, mesmo com apoio da mídia ainda é grande a ignorância nessa matéria. E a situação se agrava também quando tratamos de outros ramos de direito, como os de ordem tributária, ambiental, de família, previdenciária etc., onde muitas vezes é necessário recorrer a um especialista, pois até aqueles com formação generalista encontram limitações para identificar suas prerrogativas. Efetivamente, é difícil acionar o judiciário, sobretudo em matérias menos casuais e tradicionais.

Assim, não há como desconhecer que as diferenças econômicas, sociais, educacionais e políticas exerçam profunda influência sobre a capacidade postulatória entre as partes.

[...] quanto mais baixo é o estrato sócio-econômico do cidadão menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que saiba onde e como e quando pode contatar o advogado, e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive e trabalha e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais. (SANTOS, 1986, p. 127).

Uma alternativa para minorar essa defasagem, poderia ser a disponibilização de instâncias de aconselhamento e orientação pré-judicial, que atuassem com maior proximidade aos cidadãos. A esse respeito, Marinoni (1993, p. 30) assim pondera:

Outro problema ligado à questão do custo do processo é a do aconselhamento extrajudicial. Atualmente, em face da complexidade da sociedade, torna-se muito difícil, principalmente aos pobres, a percepção da existência de um direito. Tal dificuldade poderia ser contornada se os mais humildes tivessem acesso a orientação e informação jurídica. Entretanto, se a assistência judiciária tem suas deficiências, a assistência jurídica ainda é um sonho que sequer começou a ser implementado.

As barreiras sociais ao acesso formam umas teias que fortificam outras barreiras e agravam a problemática, pois não agem de forma isolada. Assim é o

---

<sup>54</sup> O Brasil ocupa a nona posição no ranking de países com maior taxa de analfabetismo da América Latina e do Caribe. A taxa de analfabetismo brasileiro de (11,1%) é superior à taxa média dos países da região (9,5%). O Brasil perde para Haiti, Nicarágua, Guatemala, Honduras, El Salvador, República Dominicana, Bolívia e Jamaica em número de pessoas que não sabem ler nem escrever. O levantamento elaborado pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) toma como base em estimativas da população de 15 anos ou mais em áreas urbanas da América Latina e do Caribe. Por outro lado, o analfabetismo vem sendo superado em outros países latino-americanos, como Chile, Argentina e Costa Rica, que desde 1995, já apresentavam taxas em torno de 4% e 5%. A PNAD aponta que em 2006 o Brasil tinha 14,9 milhões de pessoas que não sabiam ler e escrever (SPITZ, 2007).

caso do obstáculo psicológico, relativo ao sentimento de medo, que o cidadão mais humilde nutre diante de determinadas formas de manifestação do “poder”. Tal obstáculo não deixa de ser também social, pois tal intimidação é fenômeno que se agrava em maior proporção nas camadas mais baixas da estratificação social. Sobre esse aspecto, Marinoni (1993, p. 37) observou o seguinte:

O pobre tem dificuldade em procurar um advogado, pois presume o advogado, e até mesmo o seu escritório, como relíquias distantes. As pessoas de renda mais baixa relutam em procurar até mesmo os PROCONS. Para não se falar que alguns não confiam na figura do advogado, desconfiança esta que é comum nas camadas de baixa renda. Anteriores experiências, negativas com a justiça, onde ficaram evidenciadas discriminações, também influem negativamente. Não pode ser esquecido, ainda, que os mais humildes sempre temem represálias quando pensam em recorrer à justiça. Temem sanções até mesmo da parte adversária.

A problemática do acesso à Justiça e do conhecimento do direito pela população menos favorecida é mais complexa do que uma superficial vista sobre o tema pode aparentar, e, não obstante as medidas voltadas para sua superação estejam sendo pensadas e comecem a sair do papel, ainda assim, esse mundo distante e frio dos trâmites processuais complexos, e excessivamente burocráticos, incompreensíveis ao cidadão comum, aliados ao formalismo despropositado e ao ambiente intimidador e nada simpático dos Fóruns e Tribunais persistem como elementos vigorosos na contenção de tutela judicial de direitos.

#### 2.4.3 Fatores psicológicos

Num balanço dos fatores psicológicos Abreu (2004, p. 62) acentua que: “Numa perspectiva psicológica, enfatiza-se que por uma série de fatores o pobre sente-se intimidado diante de determinadas formas de manifestação de poder. As pessoas de baixa renda temem promotores, juízes e advogados.”

Nessa seara, sob a influência de fatores simbólicos, uma considerável parcela da sociedade é afastada do judiciário, movida por sentimentos de inferioridade, medo e insegurança.

O entrave psicológico é reforçado, segundo Rodrigues, (1994, p. 49), pela tradição cultural de o magistrado ser colocado como um ser superior, distanciado do povo simples. Observamos que tal aspecto se materializa até nos trajes dos julgadores dos tribunais, quando utilizam as vestes talares, denotando um

conservadorismo de mais de um século. Nessa conjuntura o Poder Judiciário configura-se como um objeto inacessível, distante, fora do cotidiano das pessoas. Não há dúvida de que tais fatores são desfavoráveis a um poder que enfrenta demorada crise e precisa modernizar-se e tornar-se acessível à sociedade.

Segundo Cappelletti e Garth (1988, p. 23-24) a questão psicológica encontra-se associada também à falta de conhecimento, pois a maioria da população não domina os mecanismos e procedimentos relativos à maneira de ajuizar uma ação, e esse desconhecimento contribui para inibir a disposição psicológica das pessoas em recorrer ao judiciário. Na oportunidade, os pesquisadores apresentam as conclusões de um estudo realizado na Inglaterra a esse respeito, no qual, conforme se observa a seguir são elencados os obstáculos de maior ou menor importância a depender do tipo de pessoas, instituições e demandas envolvidas:

O estudo inglês, por exemplo, fez a descoberta surpreendente de que até 11% dos nossos entrevistados disseram que jamais iriam a um advogado, além dessa declarada desconfiança nos advogados, especialmente comum nas classes menos favorecidas, existem outras razões óbvias por que os litígios formais são considerados tão poucos atraentes. Procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam como o dos tribunais, juízes e advogados, figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 23).

Com efeito, a arquitetura da maioria dos prédios onde se instalam os órgãos judiciários é tão pomposa que os levam a ser intitulados de palácios. Essa estrutura encastelada dos órgãos julgadores não deixa de exercer um sentimento de temor e receio na estrutura psicológica das pessoas mais simples que não estão acostumadas a esse tipo de ambiente. A esse respeito são pertinentes as ponderações de Silva (2007, p. 103), a seguir delineadas:

No plano de aperfeiçoamento da gestão judiciária estatal, também soa de bom tom a execução de programas de melhoria na qualidade do atendimento ao público. Tanto Cappelletti, quanto Boaventura foram enfáticos em afirmar que dentre os múltiplos fatores que funcionam como óbice ao acesso à justiça está o “medo” que o pobre tem de comparecer a tribunais. O hipossuficiente não sente aquele ambiente como sendo receptivo à sua cultura [...]

Deve haver uma preocupação com a estrutura dos fóruns, a fim de tornar os espaços de atendimento mais acolhedores, amplos e confortáveis, a fim de favorecer a humanização do relacionamento com o jurisdicionado.

Outro fator que atua como entrave psicológico ao acesso à justiça é sem dúvida a linguagem rebuscada que se utiliza nos processos, com expressões e

brocados latinos e termos técnicos, os quais associados ao discurso de alguns advogados muitas vezes empolados e distantes da linguagem popular constituem dificultadores à inteligibilidade da prestação jurisdicional. Para contornar tal óbice, percebe-se certa preocupação no sentido de que sejam disseminadas campanhas de simplificação da linguagem forense e ministrados cursos de atualização da linguagem jurídica numa perspectiva de torná-la menos complicada.

Na sistemática de acesso à justiça, podemos perceber uma interligação entre os seus obstáculos, que não atuam apenas isoladamente, na medida em que um obstáculo pode reforçar o outro. É o caso da lentidão do Judiciário, óbice de natureza econômica que reforça os entraves psicológicos, senão vejamos:

Por certo, outro assunto a ser considerado reside no estigma de lentidão do judiciário. Naturalmente isto se configura até como óbice psicológico para o ajuizamento de ações. O jurisdicionado simplesmente deixa de exercer direitos porque acredita que a demora processual não compensará o desgaste para adentrar em um litígio. (SILVA, 2006, p. 57).

#### 2.4.4 Fatores processuais

O acesso à justiça é um direito público, subjetivo, oponível em face do Estado e contra o qual segundo Nery Junior (2000, p. 98) não pode haver qualquer tipo de óbice, no plano jurídico capaz de frustrá-lo. Até porque, a existência de instrumentos processuais adequados e céleres é condição para a efetividade do acesso à justiça. Desse modo, podemos concluir que o excesso de burocracia processual é um entrave indesejável que afeta de modo mais grave aos não privilegiados.

Nessa linha de raciocínio é forçoso reconhecer que os ritos e trâmites desnecessários, devem ser extirpados da prática forense, pois sua permanência não se justifica, uma vez que o processo é um instrumento, e não um fim em si mesmo e sua instrumentalidade só se justifica se estiver contribuindo para a pacificação social.

Para Dinamarco e Grinover, (1998, p. 24-25), o objetivo precípua da instrumentalidade do processo é realizar os direitos e suplantar os conflitos, eliminando-os, caso contrário o processo não terá atingido sua finalidade, transformando-se assim num verdadeiro obstáculo ao acesso à justiça.

Santos (2007, p. 25-26) menciona algumas medidas concretas adotadas pelo judiciário brasileiro no sentido de promover o descongestionamento dos processos, tais como a súmula vinculante, ressaltando que posteriormente tais medidas foram aprofundadas com o Pacto<sup>55</sup> de Estado em favor de um judiciário mais ágil e Republicano e com a aprovação de alterações legislativas no processo civil.

Não podemos perder de vista que um dos resultados mais evidentes do Pacto mencionado foram as alterações legislativas no processo civil, dentre as quais merecem relevo: A Lei nº11.187/05, racionalizando o uso dos agravos, que passaram a ser julgados somente no momento da apelação, inibindo seu uso com fins meramente protelatórios, bem como a Lei nº11.232/05, unificando os processos de conhecimento, liquidação e execução de sentença, também a Lei nº11.277/06, racionalizando o julgamento de processos repetitivos, de modo a permitir que o juiz dispense a citação e julgue a ação improcedente, caso a contenda já tenha sido julgada improcedente em casos idênticos e também a Lei nº11.341/06, disciplinando o uso de meios eletrônicos para a prática de atos judiciais.

Cumpramos observar que o maior propósito do referido acordo foi combater os obstáculos de natureza processual ao acesso à justiça, através da adoção de mecanismos que tornassem o trâmite processual menos complicado e mais ágil. Nesse sentido converge a opinião de Santos (2007, p. 27), para quem “[...] um dos principais objectivos foi atacar os principais bloqueios de natureza processual: a execução civil, o sistema de recursos e os processos repetitivos”, o autor destaca ainda as ações de modernização da justiça como a adoção do processo eletrônico.

Como demonstração da instrumentalidade excessiva do processo, Souza Júnior (1991, p. 131-142) destaca a existência de limitações na tutela de direitos difusos e coletivos, decorrentes da problemática da legitimação para agir, pois na sua visão a sistemática processual foi concebida numa visão individualista.

Nesse contexto, temos que admitir que os interesses difusos e coletivos referem-se a direitos dificilmente acessáveis de forma individual, devendo tal barreira

---

<sup>55</sup> O Pacto de Estado em favor de um judiciário mais ágil e republicano foi firmado pelas autoridades máximas dos três Poderes da República brasileira, que convergiram em onze compromissos fundamentais para o aperfeiçoamento do sistema judicial. Dentre os quais destacamos: (1) Implementação da Reforma Constitucional do judiciário, (2) Reforma do sistema recursal e dos procedimentos; (3) Defensoria Pública e Acesso à Justiça; (4) Juizados especiais e Justiça Itinerante [...] (8) Informatização; (9) Produção de dados e indicadores estatísticos; (10) Coerência entre a atuação administrativa e orientações jurisprudenciais já pacificadas (SANTOS, 2007, p. 26).

ser superada através do exercício da ação por entidades bem estruturadas para substituir processualmente a coletividade.

Nesse diapasão alertou Dinamarco (1987, p. 397-398) que:

Hoje, importa menos “dar a cada um o que é seu”, do que promover o bem de cada um através do bem comum da sociedade, tratando o indivíduo como membro desta e procurando a integração de todos no contexto social. Aquela linha de legitimação individual, válida na maioria dos casos, corresponde ao tratamento 'atômico' tradicionalmente dado aos conflitos, sem cogitar da dimensão supraindividual que estes podem muitas vezes apresentar; sucede-lhe agora o impulso doutrinário no sentido da 'molecularização' do direito e do processo, ou seja, do tratamento dos conflitos a partir de uma ótica solidarista e mediante soluções destinadas também a grupos de indivíduos e não somente a indivíduos enquanto tais.

A fim de exemplificar as vantagens advindas do ajuizamento de uma demanda de forma coletiva, sobretudo na seara do direito ambiental, segue-se elucidativa explanação:

[...] o consumidor isolado, ainda que não seja necessariamente pobre, encontra-se inevitavelmente em situação de desvantagem diante do grande empresário; o mesmo vale para o ambientalista diante das poluições provocadas por grandes indústrias em geral quanto a danos (*externalities*) causados em larga escala. Produção e poluição, na estrutura da moderna economia, são fenômenos de massa, que atingem categorias inteiras de pessoas. Somente organizando-se, e assim unindo as próprias forças, é que os consumidores de um mesmo produto ou as vítimas de uma poluição ambiental, poderão se contrapor à potência dos empresários e dos grandes poluidores. (CAPPELLETTI, 1992, p. 2).

Nesse quadro, infelizmente muitas comunidades assistem à violação de seus direitos, tanto em razão das limitações legais (restrição da quantidade de legitimados para ajuizar a tutela de interesses difusos e coletivos), como também devido a pouca mobilidade da sociedade civil para ajuizar ações em grupo.

Silva (2006, p. 61) evidencia uma maior fragilidade no acesso à justiça das camadas socialmente inferiores e dos indivíduos que agem isoladamente, conforme explicitado a seguir:

Fica bem claro, portanto, que as barreiras ao acesso à Justiça são mais firmes em se tratando de indivíduos pobres e não agrupados coletivamente em juízo, bem como os indevidos privilégios pertencem justamente aos entes mais fortes, litigantes organizados, com destacado capital financeiro e boas possibilidades de utilizar a malha da Justiça convencional para perpetuação de seus interesses. Também resta lamentavelmente evidente a ausência de vontade política de entes estatais e da própria sociedade civil para alterar este quadro. (SILVA, 2006, p. 61).

Ainda na seara dos obstáculos processuais ao acesso à justiça, destacamos o embate desproporcional entre litigantes habituais e eventuais.

Se levarmos em conta as contendas que envolvem de um lado partes socioeconomicamente favorecidas, habituadas a litigar em juízo e de outro os

jurisdicionados individuais, sem costume de recorrer com frequência aos órgãos Judiciários e despreparados para litigar com entes poderosos, as ideias de igualdade, equilíbrio e paridade de armas no processo podem perder o sentido.

É inegável que o litigante habitual tem a seu favor uma série de vantagens, na contenda com o eventual, Silva (1997, p. 59), sem pretender esgotá-las, elabora uma pequena lista delas:

- Maior experiência no planejamento de condutas a serem tomadas em litígio judicial;
- Possibilidade de implementar dinâmicas de eficiência e de economia de escala em processos judiciais, até porque comumente litigam em vários processos;
- Possibilidade de estabelecer relações informais de favorecimento (nem sempre probas) com expoentes das instâncias judiciais decisórias;
- Possibilidade de diluir os riscos da demanda por um número maior de casos;
- Possibilidade de usar processos localizados para testar estratégias processuais que, se adotadas com êxito, serão implementadas em massa.

Assim, os grandes conglomerados financeiros desenvolvem lógicas de litigar muito mais bem elaboradas do que as práticas de litigantes individuais, podendo contar inclusive com o apoio de sociedades advocatícias voltadas para o atendimento empresarial.

Outro aspecto fundamental para ampliar o acesso à justiça é a presença de assistência jurídica preventiva e extrajudicial. Nesse ponto, segundo Abreu (2004, p. 75), emerge outro obstáculo de natureza processual, visto que em grande parte dos Estados brasileiros a Defensoria Pública está em fase de estruturação.

Nessa área, a Constituição de 1988<sup>56</sup> não apenas se preocupou com a assistência jurídica aos hipossuficientes de recursos, mas a ampliou à assistência pré-processual, as quais são consideradas dever do Estado.

Assim, a Defensoria Pública deve ser organizada pelo Estado, sob pena de ficar invalidada a solene garantia do acesso à justiça, pois se grande parte da população não dispõe de recursos para pagar o advogado e não pode contar com uma assistência jurídica estruturada, fica impedida de comparecer em juízo, uma vez que para a formalização da capacidade postulatória, na justiça convencional, se faz obrigatória a representação por advogado.

---

<sup>56</sup> Segundo o artigo 5º, LXXIV da constituição de 1988, “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.”

#### 2.4.5 Fatores políticos

De forma bastante sintética, Abreu (2004, p. 63) enuncia os principais entraves políticos e técnicos ao acesso à justiça. Alguns deles já examinados anteriormente, tendo em vista que o Poder Judiciário brasileiro convive com problemas estruturais históricos, com destaque para: “[...] a morosidade processual, a carência de recursos materiais e humanos, a falta de autonomia efetiva na relação com os demais poderes, a centralidade geográfica de suas instalações dificultando o acesso dos que vivem na periferia.”

Na visão de Wolkmer (1997, p. 89-90), o poder judiciário não tem apresentado uma resposta adequada frente aos problemas de ordem política e social do país. O autor pondera, que apesar de ser um *lócus* tradicional de controle e resolução de conflitos, esse terceiro poder é de difícil acesso, moroso, extremamente caro, e que, portanto:

Torna-se cada vez mais inviável para controlar e reprimir conflitos, favorecendo, paradoxalmente a emergência de outras agências alternativas, “não institucionalizadas” ou instâncias judiciais informais (juizados ou tribunais de conciliação ou arbitragem “extrajudiciais”) que conseguem com maior eficiência e rapidez, substituir com vantagem o Poder Judiciário. Na sociedade periférica brasileira de estrutura burguês-capitalista, as dificuldades de acesso à justiça oficial e a impossibilidade de pagar advogados e despesas judiciais fazem com que crescentes movimentos sociais insurgentes e grande parte das camadas populares marginalizadas tendam a utilizar mecanismos “não oficiais” de negociação normativa (‘convenções coletivas’, ‘acordos’ ou arranjos setoriais de interesses etc.) e a recorrer a serviços alternativos. A expansão dessas práticas [...] têm levado alguns pesquisadores [...] a reconhecer, neste fenômeno, uma resposta natural à incapacidade da justiça oficial do Estado de absorver as crescentes demandas sociais geradoras de conflitos coletivos e decisões judiciais (WOLKMER, 1997, p. 89).

Apesar das inovações trazidas pela Emenda constitucional nº45/04, Leis: 9099/95, 10259/01, sem descuidar de outras, persiste o seguinte receio: “Se as instituições judiciais não são capazes de prover toda a justiça demandada pela sociedade, incide a lei da oferta e da procura e a população vai buscar justiça em outro lugar.” (CASTRO et al., 2005, p. 1).

Enfim, foi possível apreender que a problemática dos obstáculos ao acesso à justiça, além de complexa e multifacetária não é de solução instantânea, portanto, urge que o judiciário recupere o tempo perdido, como medida de manutenção do Estado democrático de direito e da própria vida civilizada.

Ademais, a luta pela superação dos obstáculos ao acesso à justiça deve ser um esforço constante, não só por tratar-se de um direito de foro constitucional, mas pela grandeza dos princípios que o informam.

## **2.5 Princípios informadores do acesso à justiça.**

Lopes (2006, p. 26) esclarece que o termo princípio de origem latina *principium* significa começo, início e no sistema jurídico apresenta caráter genérico é espécie de norma jurídica, com forte índice de abstração e referência direta de valor.

Campanelli (2006, p. 9) declara que os princípios jurídicos são primícias básicas, que servem de ponto de partida com significância de elementos vitais formadores do alicerce do direito e defende que as funções dos princípios estão relacionadas à coesão e coerência do sistema normativo, além de servirem de critério de interpretação, por trazerem valores inerentes ao homem e à vida em sociedade.

Bonavides (2005, p. 264) leciona que, nas últimas décadas do século XX, as novas constituições promulgadas acentuaram a hegemonia axiológica dos princípios, que foram convertidos ao pedestal normativo sobre o qual assenta o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais.

Os estudos doutrinários, especialmente depois das obras de Dworkin (2000) e Alexy (2002) têm partido para distinguir entre regras e princípios. Alexy (2002, p. 86) afirma que os princípios são normas que determinam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes, ao passo que as regras são normas que podem ou não ser cumpridas, tendo em vista que se uma regra é válida, deve ser feito exatamente o que ela exige: nem mais nem menos.

Decorre daí que os princípios apresentam razões que podem ser superadas por outras razões que lhes sejam opostas, e, assim, para concretizar um princípio é necessário ponderar as possibilidades tanto fáticas quanto jurídicas, que são condicionadas pelos princípios que lhe são opostos. Desse modo urge colocar na balança os pesos dos princípios em choque, de acordo com o caso concreto.

Dworkin (2000, p. 70) esclarece que “as regras obedecem à lógica do “tudo ou nada”, enquanto os princípios do “peso” ou da importância”. assim,

concluimos que havendo um conflito de regras, o problema situa-se no âmbito da validade, enquanto que no embate de princípios, a questão é de peso, e assim um princípio deve ceder diante do outro, conforme a situação fática, não sendo cabível afirmar a invalidade do princípio de menor peso, vez que ele permanece a valer no ordenamento, podendo inclusive ser mais pesado em face do mesmo princípio anterior, em frente a outra situação.

É possível portanto, distinguir no estudo do acesso à justiça a existência de princípios que informam a sua essência e lhe dão sustentação. Segundo Carneiro (2003, p. 57-100) são eles: a acessibilidade, a operosidade, a utilidade e a proporcionalidade os quais serão tratados a seguir.

Como se depreende, o primeiro deles é o princípio da acessibilidade, que tem o seguinte significado:

A acessibilidade pressupõe a existência de pessoas, em sentido lato (sujeitos de direito), capazes de estar em juízo, sem óbice de natureza financeira, desempenhando adequadamente o seu labor (manejaando adequadamente os instrumentos legais judiciais e extrajudiciais existentes), de sorte a possibilitar, na prática, a efetivação dos direitos individuais e coletivos, que organizam uma determinada sociedade. (CARNEIRO, 2003, p. 59).

O princípio da acessibilidade tem como primeiro componente o direito à informação, porque sem conhecer os direitos e o modo de exercê-los, uma gama de direitos não seriam conhecidos e reclamados. O seu outro componente são os custos, pois o custo financeiro de um processo não pode inibir ou dificultar o acesso à justiça das pessoas (CARNEIRO, 2002, p. 60).

O segundo princípio informativo do acesso à justiça é o da operosidade, o qual significa que as pessoas que participam da atividade judicial ou extrajudicial devem atuar da maneira mais produtiva possível, a fim de garantir o efetivo acesso à justiça. Carneiro (2003, p. 65) enumera algumas ferramentas que possibilitam o acesso através da operosidade:

- a) atuação ética de todos que participem da atividade judicial ou extrajudicial<sup>57</sup> (juízes, advogados, promotores e defensores públicos);

---

<sup>57</sup> Economides (1999, p.1-20), pesquisadora que participou do projeto desenvolvido por Mauro Cappelletti, sustenta a existência de uma quarta onda, referente às dimensões ética e política da administração da justiça, indicando novos desafios, não só atinentes à responsabilidade profissional, como também para o ensino jurídico.

b) utilização dos instrumentos e dos institutos processuais de forma a obter a melhor produtividade possível, ou seja, utilização da técnica a serviço dos fins idealizados.

Esse aspecto da operosidade relaciona-se com a utilização de instrumentos eficazes, tanto pelas partes e respectivos advogados, quanto pelo juiz, a fim de que seja alcançada uma maior produtividade, sendo evitado desse modo que o processo sofra atrasos e recuos desnecessários que tanto comprometem a celeridade, o juiz pode atuar nesse sentido, extinguindo processos inviáveis, ou indeferindo a inicial, aplicando, se for o caso, punições por litigância de má-fé. Aliado a esse aspecto ressaltamos a necessidade de investimento no instituto da conciliação, a fim de torná-lo mais operoso na medida em que trará como retorno economia de tempo e de recursos, alcançando a pacificação (CARNEIRO, 2003, p. 71-78).

O penúltimo princípio a ser tratado é o da utilidade, segundo o qual, é essencial que o processo possa garantir ao vencedor tudo aquilo a que tem direito, da maneira mais célere e proveitosa possível, com menor sacrifício para o sucumbente. Carneiro (2003, p. 79) ressalta que o grande adversário da efetividade é o fator tempo, pois quanto mais moroso for o processo, menor será a sua utilidade para o vencedor na fruição do bem da vida. O autor destaca como institutos voltados para assegurar a utilidade do processo: a tutela antecipada e as liminares. A utilidade refere-se a um tratamento adequado que sem abrir mão da segurança jurídica, imprima maior agilidade ao processo.

Por fim, o quarto princípio informador do acesso à justiça é o da proporcionalidade. Segundo Guerra Filho (1999, p. 67), a proporcionalidade é um “[...] mandamento de otimização do respeito máximo a todo direito fundamental, em situação de conflito com outro(s), na medida do jurídico e faticamente possível.” Tal temática já foi abordada no início deste capítulo, mas insta destacar que ele deve nortear a resolução de questões polêmicas e dilemas que perpassam a escolha do caminho mais adequado a ser seguido pelo juiz.

Finda a discussão acerca do acesso à justiça serve-nos de alento a convicção de que seus aspectos fundamentais foram trazidos a lume, faz-se então oportuno adentrar na seara de conhecimento atinente às políticas públicas, tendo em vista que nosso propósito maior consiste em enfocar os JEFI’S em sua dimensão de política pública de acesso à justiça.

Para Ramos (2000, p. 38-39) o fenômeno do acesso à justiça deve ser compreendido como possibilidade material do ser humano conviver em uma sociedade onde o direito é realizado de forma concreta, seja em decorrência da manifestação soberana da atuação judiciária do organismo estatal, seja também como reflexo da atuação de grandes **políticas públicas** a serem engendradas pela atuação governamental.

Portanto, para a concretização de um efetivo acesso à justiça, é indispensável a atuação e funcionamento do Estado, no sentido de assegurar aos cidadãos, sobretudo aos mais vulneráveis, o conhecimento dos seus direitos e as condições para que vençam as barreiras a esse acesso, o que nos leva a enveredar por um maior aprofundamento no estudo das políticas públicas.

### 3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

Neste capítulo, pretendemos abordar o processo em que se dá a incorporação da perspectiva da concretização do acesso à justiça, por meio de políticas públicas no Brasil. Para tanto, pretendemos retratar a trajetória do direito de acesso à justiça por meio da sua evolução nos textos constitucionais pátrios, bem como através da legislação infraconstitucional pertinente, e também, das próprias políticas públicas e programas governamentais.

Como já explicitado, o propósito maior desta dissertação, nos remete ao estudo de uma das modalidades de políticas públicas de acesso à justiça, a saber, os Juizados Especiais Federais Itinerantes. Portanto, faremos um recorte no acervo das diversas espécies de políticas públicas de acesso à justiça existentes no Brasil a fim de que possamos pinçar deste universo as que possuam maior pertinência temática com a justiça itinerante.

Posta assim a questão, convém dizer que para haver uma maior compreensão dos efeitos alcançados (ou não), pela Justiça Itinerante, enquanto política pública de acesso à justiça, é imprescindível que discorramos antes, sobre a categoria políticas públicas, bem como sobre “*The polycy-making process*”<sup>58</sup>.

#### 3.1 Notas conceituais sobre políticas públicas

Discorrendo sobre o surgimento das políticas públicas, Derani (2006, p. 131) informa que estas são um fenômeno oriundo de uma fase de desenvolvimento social, fruto de um Estado complexo que passa a interferir diretamente na construção e reorientação dos comportamentos sociais. Enfim, a autora afirma que “o Estado passa para além do seu papel de polícia e ganha dinâmica participativa na vida social, moldando o próprio quadro social por uma participação distinguida pelo poder de impor e pela coerção”.

O marco do Estado moderno é essencial para o entendimento das políticas públicas, pois segundo Derani (2006, p. 131) nele a sociedade outorga um

---

<sup>58</sup> O processo de formação de políticas públicas

poder de mando ao Estado e procura garantir que estas ações de poder sejam previsíveis no terreno da representação política, através da legalidade. “Tal pressuposto permanece na ação para a construção de políticas públicas, que serão políticas que partem da lei, desenvolvem-se pela lei e são exigidas e reguladas com base na lei.”

Assim, a origem das políticas públicas está arraigada à transformação de um Estado que se limitava ao exercício da violência e do poder sobre os cidadãos, para outro Estado, cuja atividade se estende para uma atuação pública com finalidade social que é a política do Estado providência.

Segundo Comparato (1997, p. 352), o longo silêncio das ciências jurídicas acerca das políticas públicas, deve-se ao fato de que, antes do advento da revolução industrial, o seu conceito era desnecessário e vazio, entretanto com a instauração do Estado social, oportunidade em que o Estado tomou sob sua responsabilidade uma série de funções voltadas para a promoção do bem estar dos cidadãos, é que as políticas públicas entraram em pauta.

As políticas públicas constituem temática oriunda da ciência política, da sociologia e da ciência da administração pública, segundo Bucci (2006, p. 1), somente nas últimas décadas é que a ciência jurídica, através da teoria do Estado, do direito constitucional, do direito administrativo e do direito financeiro envereda a utilizar o conceito de políticas públicas.

Feitas essas ponderações, apresentamos em seguida o conceito proposto por Draibe (1988, p. 28) “Políticas públicas são o conjunto de ações e programas continuados no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população organizadas numa determinada área de implantação.”

Destacamos do conceito retro os aspectos referentes à propagação no tempo e a localização territorial das políticas públicas, porém não há formulação expressa quanto ao objetivo dessas políticas. Neste particular, o conceito formulado por Silva (2001, p. 38) enfrenta a questão, afirmando que elas direcionam-se no sentido de exercer influência positiva na vida em sociedade, conforme se depreende a seguir:

[...] Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogo de interesses, tendo como limites e condicionamentos, os processos econômicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos

que também são produzidos socialmente. Seu desenvolvimento se expressa por momentos articulados e muitas vezes, concomitantes e interdependentes, que comportam sequências de ações em forma de respostas, mais ou menos institucionalizadas, a situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços. Ainda, toda política pública é um mecanismo de mudança social, orientada para promover o bem estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos, devendo ser um mecanismo de distribuição de renda e de equidade social.

Nesse sentido, discorrendo sobre o processo das políticas públicas, Aith (2006, p. 233), entende que pelo fato de a política pública ser uma atividade, ela pressupõe um sujeito ativo principal, que é o Estado, concebido como: “titular prioritário na elaboração, planejamento, execução e financiamento das políticas públicas [...]”. Para este renomado autor, a atuação do Estado através da administração direta, indireta, ou ainda através dos demais poderes estatais constituídos (legislativo e judiciário) é essencial e indispensável na elaboração e no planejamento das políticas públicas. “[...] É o Estado, que através dos seus poderes constituídos, que tem a competência para dar o impulso oficial ao que se convencionou chamar de políticas públicas. O próprio termo políticas públicas pressupõe a participação estatal”.

Entretanto, logo em seguida, Aith (2006, p. 233), de maneira bastante oportuna, faz a seguinte ponderação: “Ocorre que cada vez mais se tem admitido a participação da sociedade civil como importante parceira na plena implementação da política pública formulada, desde a sua elaboração até o seu financiamento.”

Portanto, as políticas públicas hoje podem ser realizadas tanto de forma exclusiva pelo governo, como por este em parceria com a sociedade civil organizada. Nesse contexto, destaca-se a formulação elaborada por Bucci (2006, p. 39), especificando a vinculação social dos objetivos das políticas públicas e ressaltando a possibilidade da atuação dos agentes privados, conforme se pode verificar do enunciado em seguida:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados -processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial- visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006, p. 39).

Na mesma direção, Terto Neto (2007, p. 48, grifo nosso) destaca a possibilidade das políticas públicas serem desenvolvidas por setores públicos ou privados:

[...] políticas públicas são ações, medidas, organismos, instituições e mecanismos que objetivam, em última análise, a construção do bem-estar da população, bem como a realização de serviços sociais para o enfrentamento das questões sociais e respectivas manifestações sociais adversas, **podendo, inclusive, ser desenvolvidas por setores públicos ou privados**, em formas variadas em conteúdo e efeito social.

Convergindo com o ponto de vista retro, trazemos a lume a argumentação, de Laurell (1995, p. 153, grifo nosso), para quem:

A análise das políticas sociais remete ao âmbito estatal, onde elas se articulam e constituem a substância do Estado de bem-estar, consolidado no pós-guerra. **O fato de o Estado desempenhar um papel fundamental na formulação e efetivação das políticas sociais não significa que estas envolvam exclusiva ou mesmo principalmente, o âmbito público.** Além disso, é a partir da articulação específica entre o público e o privado, entre Estado e mercado, e entre direitos sociais e benefícios condicionados à contribuição ou “mérito”, que se torna possível distinguir, dentro daquilo que genericamente é denominado o “Estado de bem-estar” capitalista, várias formas assumidas pelo Estado e que correspondem a políticas sociais com diferentes conteúdos e feitos sociais.

Interessante também é o enunciado de Farah acerca de políticas públicas, relacionando políticas públicas de Estado e de governo:

Política pública pode ser entendida como um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses. Um programa governamental, por sua vez, consiste em uma ação de menor abrangência em que se desdobra uma política pública. (FARAH, 2004, p. 47).

É necessário nesse espaço diferenciar Estado de governo, através de uma abordagem sintética. Assim, segundo Höfling (2001.p.1) o Estado corresponde ao conjunto de instituições permanentes, como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras. O autor adverte que o Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, mas deve possibilitar a ação do governo; e governo é compreendido como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Desse modo, o processo de definição de políticas públicas em uma sociedade reflete os conflitos de interesses e os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo. Terto Neto (2007, p. 47), esclarece que a categoria políticas públicas, ao ser vista em caráter

amplo, como uma unidade, compreende tanto políticas econômicas<sup>59</sup> como políticas sociais.

Neste passo, cumpre observar que é de extrema relevância a ponderação de Santos (2002, p. 3), para quem o estudo das políticas econômicas não pode ser dissociado do estudo das políticas sociais, porque o viés econômico permeia a quase totalidade das políticas de governo. Em razão disso o autor entende que:

A adoção de políticas públicas denota um modo de agir do Estado nas funções de *coordenação* e *fiscalização* dos agentes públicos e privados para a realização de certos fins. Fins estes, ligados aos chamados *direitos sociais*, nos quais se inclui os *econômicos*. Desta feita, o estudo das políticas econômicas não pode ser dissociado do das políticas sociais. Melhor dizendo, estudar as políticas públicas de um modo geral significa estudar as políticas econômicas, porque o viés econômico permeia a quase totalidade das políticas de governo, em última análise. (SANTOS, 2002, p. 3).

Especialmente quando se enfocam as políticas sociais, é comum imaginarmos as políticas de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc., mas cabe esclarecer que as políticas públicas de acesso à justiça, também devem ser incluídas nesse rol.

Portanto, neste estudo as políticas sociais representam maior interesse, porque o nosso objeto recai sobre as políticas públicas de acesso à justiça, que são consideradas espécie das políticas sociais. Reforçando tal compreensão, trazemos a lição de Gonçalves (2003, p.56), para quem a assistência jurídica pública atualmente é uma política pública social.

As políticas sociais são concebidas por Höfling (2001, p. 2) nos seguintes termos:

As políticas (públicas) sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais.

<sup>59</sup> Políticas Econômicas são espécies de políticas públicas que se referem a matérias econômicas, constituem o meio pelo qual um governo busca regular ou modificar os negócios econômicos de uma nação. Logo, a adoção de políticas econômicas significa intervenção, para atingir a regulação macroeconômica, ou seja, a racionalização gradual da economia para que os agentes econômicos (públicos e privados) atuem em favor do interesse social, mas em "harmonia" com seus interesses privados, isto é, sem alteração legal do sistema de apropriação de riquezas. Nesse sentido, usa-se o termo *intervenção*, para significar "*atuação em área de outrem* – isto é, naquela esfera do privado." Há diferentes formas de intervenção, porém segundo a classificação de Grau (1998, p. 156/157) a intervenção estatal dá-se: a) No Domínio Econômico, quando o Estado atua na condição de agente econômico e realiza diretamente a atividade econômica. b) Sobre o Domínio Econômico, intervenção essa pela qual o Estado atua apenas como regulador da atividade econômica. Para tanto podendo utilizar normas de comportamento compulsório e, indução quando as normas não possuem caráter compulsório, apenas incentivador. (SANTOS, 2002, p.2).

Em virtude dessas considerações, o acesso à justiça pode ser entendido como uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado, mas não pensada somente por seus organismos. Até porque, segundo Gonçalves (2003, p. 97), a assistência jurídica pública hoje no Brasil,

Está inserida na Carta de 1988, como um dos nossos direitos Fundamentais; mas considerando-se o conteúdo e o alcance social desse mesmo Diploma, podemos dizer, com a mais firme convicção, que a citada assistência não é somente um direito individual; é antes de tudo, um direito consubstanciado enquanto política pública.

Uma vez abordadas, as noções introdutórias sobre as políticas públicas passaremos, doravante, à tessitura de comentários sobre o processo de formação dessas políticas públicas – *“the policy-making process”*. Tendo em vista sua imprescindibilidade para uma maior compreensão dos efeitos alcançados (ou não) pelos JEFI's, modalidade de Política Pública de acesso à justiça que será investigada em capítulo próprio.

Portanto, consideramos oportuno adentrar no estudo do processo de formação das políticas públicas, tendo em vista a necessidade de conhecê-lo de forma mais abrangente a fim de contemplar os principais referenciais teóricos<sup>60</sup> sobre a constituição da agenda pública brasileira.

Muito sinteticamente é possível dizer que o sistema de referência formulado por Kingdon (1984, p. 1-5) conhecido como abordagem dos *multiple-streams* (múltiplos fluxos) e usualmente aplicado aos processos de formação da agenda, mostra a agenda como uma relação de problemas ou assuntos que despertam a atenção do governo e das pessoas que atuam junto ao governo. Ele destaca em sua obra a investigação sobre a construção da agenda e como esta se modifica ao longo do tempo.

Em seguida, cabe destacar as ideias de Thomas Dye, expressas em suas elaborações sobre o “process model of public policy”, onde é possível observarmos a seguinte formulação sobre as políticas públicas: “[...] Tudo o que os governos decidem fazer ou não fazer” (DYE, 1992, p. 1). Através desse enunciado ele reafirma que a inação dos governos pode causar impactos tão grandes na sociedade, quanto a ação. E avança discorrendo acerca do *“policy-making process”*, veja-se o seu pronunciamento:

---

<sup>60</sup> No estudo do processo de construção da agenda, observamos a contribuição de diversos autores, entre eles podemos destacar: Dye (1992); Kingdon (1984); Cobb; Elder (1971); Silva (2001).

[...] O processo de formação de políticas públicas é um processo de barganha, competição, persuasão, e comprometimento entre grupos de interesse e agentes governamentais. Sem dúvida, barganha, competição, persuasão, e comprometimentos no tocante aos *issues* de políticas públicas continuam perpassando esta fase final de “*lawmaking*” (produção legislativa) do *policy-making process*. (DYE, 1992, p. 345, tradução nossa):

Observamos, portanto que o aspecto político está presente em todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas através do embate dialético existente entre os diversos sujeitos que atuam nessa dinâmica, como partidos políticos, grupos de pressão, movimentos sociais, o judiciário, os burocratas e outras organizações sociais.

Dye (1992, p. 326) enfatiza que a política pública é gerada dentro do sistema político com instituições e processos que atuam para lidar com as exigências produzidas no ambiente e com partidos, grupos de interesses, eleitores, governantes, legisladores e outros protagonistas públicos que se comportam dentro do processo de criação da política.

Através de seus estudos sobre o “*process model of public policy*” Dye identificou algumas fases, às quais denominou de processos correlatos, que ocorrem dentro de um sistema político e enumerou-os da seguinte forma :

A identificação de problemas de políticas públicas através de demandas públicas que exigem ações governamentais; “*Agenda-setting*”, ou direcionando a atenção da mídia e dos oficiais públicos para problemas públicos específicos a serem decididos; a formulação de propostas de políticas públicas através da iniciação e desenvolvimento por organizações de planejamento em políticas públicas, grupos de interesse; burocracias governamentais, o presidente da república e o Congresso; a legitimação de políticas públicas através de ações políticas por partidos, grupos de interesse, o presidente da república e o Congresso; a implementação de políticas públicas através de burocracias organizadas, de gastos públicos e de atividades de agências do poder executivo; a avaliação de políticas pelas próprias agências governamentais, consultores externos, a imprensa e o público em geral. (DYE, 1992, p. 328, tradução nossa).

Observamos, portanto do trecho anterior, que a política pública é gerada dentro de um sistema político por excelência, que envolve instituições e processos cuja funcionalidade está voltada para lidar com as exigências geradas no ambiente, por grupos de interesses, eleitores, partidos, governantes, legisladores e outros protagonistas que atuam no processo de criação da política pública.

Nessa linha de raciocínio, também merece destaque a abordagem do processo de formação de políticas públicas apresentada por Silva (2001, p.37-38), que o descreve como um mecanismo circular, contraditório, que implica em luta e

poder, envolve decisões, diversos sujeitos, com interesses e racionalidades diversificadas.

No bojo desse processo é oportuno destacar que a divisão do processo de formação das políticas públicas em momentos ou etapas, pode constituir-se em um padrão de grande utilidade para a análise do ciclo de uma política pública. Existem diversas propostas de classificação do processo das políticas públicas, Frey (2000, p. 226) considera que a diferenciação entre elas é apenas gradual, e entende que:

As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Assim, a divisão aqui adotada está pautada no referencial delineado por Silva (2001, p. 38-41) sendo composta dos seguintes momentos:

- 1) constituição do *issue*<sup>61</sup>;
- 2) formação da agenda;
- 3) formulação da política;
- 4) adoção da política;
- 5) implementação da política; e
- 6) avaliação da política.

Podemos considerar que nem todos os *issues* são incorporados à agenda formal, e que, portanto, o segundo momento de formação da agenda<sup>62</sup>, só ocorre quando o *issue* passa a integrá-la. Segundo Jesus (2007, p. 1), a formação da agenda pública consiste em um momento específico das políticas públicas, “posicionando-se nesse processo como o espaço em que os problemas que são vocalizados pela sociedade emergem e se transformam em objeto de ação

<sup>61</sup> Conforme Cobb e Elder (1971, p. 3-4) um “*issue*” é um conflito entre dois ou mais grupos identificáveis, sobre assuntos relativos a procedimentos substantivos, sobre a distribuição de posições ou recursos. Silva (2001, p. 38) destaca que a constituição de “*issues*” ou problemas, surge a partir da focalização de necessidades por parte de movimentos, grupos, classes sociais, categorias profissionais, “que podem por força da pressão social assumir visibilidade e transformar-se em questão social merecedora de atenção por parte do poder público, também, por conseguinte transformar-se em política”. Pode ser longo o processo a ser percorrido até que uma determinada questão ganhe visibilidade, tendo em vista que nem todos os grupos ou pessoas que formulam os “*issues*” têm o mesmo poder de pressão, ou a mesma legitimidade. O problema é instituído como uma pergunta, um pedido, ou uma demanda, mas normalmente para que um “*issue*” se transforme em agenda é necessário: reconhecimento popular; - possibilidade de ação e legitimidade.

<sup>62</sup> Na obra de Cobb e Elder (1971, p. 5), são identificados dois tipos de agenda, a primeira é à agenda sistêmica, que consiste em todos os “*issues*” que são considerados pelos membros da comunidade política como passíveis de atenção pública. O segundo tipo de agenda tratada por esses autores é a agenda formal, institucional ou governamental, entendida como um conjunto de itens explicitamente dependentes de consideração ativa e séria dos decisores.

governamental”. Iniciando-se então o terceiro momento do processo que se refere à formulação da política, Silva (2001, p. 38-39) afirma que a formulação constitui o momento de pré-decisão, abrangendo os diagnósticos e estudos das alternativas possíveis. Nessa fase, os sujeitos fundamentais são os agentes da burocracia e parcerias firmadas, denominados pela autora de corpo técnico. Nesse momento são escolhidos os programas, os seus potenciais beneficiários o local, e também qual a extensão e periodicidade do atendimento.

Logo em seguida à formulação ocorre a adoção da política, através de um processo decisório sobre as alternativas disponíveis para enfrentar a situação problema. Sua escolha é influenciada pelo suporte oferecido através do poder legislativo ou por decisão judicial, bem como através do consenso ou acomodação entre os dirigentes. No quinto momento desse processo é considerada a implementação da política que foi escolhida no momento anterior, a qual será executada pelas unidades administrativas da estrutura burocrática, envolvendo a mobilização de recursos financeiros, humanos e institucionais. O sexto momento do processo ocorre com a avaliação da política, que nem sempre é realizada como seu momento final, e implica na verificação do cumprimento dos objetivos e na identificação dos seus impactos. Este percurso demonstra que o processo, ao traduzir-se como o conjunto destes momentos, implica na mobilização de uma gama de recursos das mais variadas ordens.

Por fim, acreditamos que os comentários realizados acerca de políticas públicas, bem como do processo de sua formação— *“the policy-making process”* —, tenham sido suficientes para explicitar o entendimento adotado no presente trabalho a esse respeito, portanto, resta a convicção de que dispomos de elementos suficientes para prosseguir rumo ao histórico das políticas públicas de acesso à justiça no Brasil.

Ramos (2000, p. 38-39) afirma que embora o acesso aos tribunais seja de fundamental importância na resolução de conflitos, estes não constituem a única via política e socialmente desejáveis de acesso à justiça. O autor entende que o acesso à justiça é a possibilidade material de o ser humano conviver em sociedade onde o direito é realizado de forma concreta, seja em decorrência da manifestação do judiciário, como também como reflexo da atuação das políticas públicas a serem engendradas pela respectiva atuação executiva e legislativa.

Após esse breve enfoque acerca do surgimento e desenvolvimento das políticas públicas, cabe registrar que se encontra em andamento, ainda que com passos tímidos, a criação de uma política pública nacional de acesso à justiça, acerca da qual traremos em seguida alguns informes.

### **3.2 A carência de uma política pública nacional de acesso á justiça**

Nesse quadrante, e após a exposição de relevantes aspectos acerca das políticas públicas, cabe ressaltar que vem ganhando cada vez maior envergadura a proposta de ser instituída uma política pública nacional de acesso à justiça<sup>63</sup>, voltada para a redução da inacessibilidade à Justiça, com a criação da figura do Agente Comunitário de Justiça, através da parceria entre o Estado e a sociedade civil, como mecanismo de enfrentamento do déficit de cidadania existente em nosso país. A idealizadora da proposta entende que não basta uma reforma na estrutura do Poder Judiciário, e propõe um esforço coletivo com a seguinte formatação:

A proposta de desenho institucional da referida política pública ainda é incipiente e está sendo formulada por uma comissão nacional formada por entidades das cinco regiões do país (Themis/RS<sup>64</sup>; União de Mulheres de São Paulo/SP; Coletivo de Mulheres Negras/MS, Centro da Mulher 8 de Março/PE e Rede Acreana de Mulheres e Homens/AC) e tem na figura do Agente Comunitário de Saúde sua maior inspiração.[...] Entendemos que deva ser uma política pública do Estado (através dos Poderes Executivo e Judiciário) em parceria com a sociedade civil, que receberá recursos financeiros para formação, contratação e coordenação do trabalho dos(as) agentes, de modo a enfrentar os verdadeiros problemas da administração de justiça em nosso país, não identificados no projeto e discussão sobre a Reforma do Judiciário[...] (FEIX, 2004, p. 2).

Após esse informe sobre a de criação de uma política pública nacional de Acesso à justiça, que por enquanto é apenas uma proposta, faremos um breve

<sup>63</sup> Feix (2004, p. 1) através de um artigo defende a criação de uma política pública nacional de acesso à justiça, a ser firmada através da parceria entre Estado e sociedade civil, visando a enfrentar o déficit de cidadania resultante da falta de informação e de consciência da condição de sujeitos de direitos pela maior parte da população. A proposta busca superar as limitações decorrentes de três características do Estado liberal que contribuíram para o não reconhecimento da diversidade social, que é condição necessária para implementação dos direitos humanos de todo(a)s por um Estado ético: a igualdade formal, a democracia representativa fundada na regra da maioria e a dicotomia entre o Direito Público e Privado.

<sup>64</sup> A Themis é uma ONG feminista que atua numa política pública não estatal de acesso à justiça que vem desenvolvendo o programa de formação de Promotoras Legais Populares (PLPs), já reconhecido nacional e internacionalmente. Assim as promotoras são capacitadas para atuar em questões que envolvem a defesa, a promoção e a prevenção de violação dos direitos das mulheres nas comunidades. Depois de capacitadas, as PLPs passam a atuar voluntariamente em suas comunidades, organizadas no SIM (Serviço de Informação à Mulher), cuja sede se localiza junto a algum órgão ou serviço público ou comunitário (escolas, postos de saúde, Brigada Militar, Centros Administrativos Regionais da Prefeitura, associações de bairro etc.).

levantamento que contemple a evolução histórica das políticas públicas de acesso à justiça no Brasil, com o propósito de verificar em que medida as iniciativas do Estado têm contribuído, ainda que de forma embrionária, para modificar esse padrão, de inacessibilidade à justiça, tão presente na sociedade brasileira.

Nossa análise consistirá na identificação de iniciativas que incluam medidas voltadas para alargar as fronteiras do acesso à justiça, como foco específico da ação governamental, reconstituindo a expressão do movimento de acesso à justiça através de algumas Constituições brasileiras, legislação infraconstitucional, reformas e movimentos populares.

### **3.3 Histórico das políticas públicas de acesso á justiça no Brasil.**

Segundo Carneiro (2003, p. 33-34), a evolução do acesso à justiça no Brasil foi muito lenta, pois enquanto nos séculos XVII e XVIII estava em efervescência nos países mais desenvolvidos o culto à liberdade de consciência, a ideia de democracia, a luta contra o absolutismo, que resultaram nas revoluções inglesa, francesa e americana, no Brasil, praticamente nada acontecia de proeminente nesta seara, exceto o movimento da Inconfidência Mineira, ocorrido no final do século XVIII. Sob o aspecto legislativo, até o final do século XVIII eram mínimas as referências a um direito específico e exigível de acesso à justiça. Havia apenas nas ordenações Filipinas alguns dispositivos referentes ao patrocínio de advogados às pessoas pobres e miseráveis.

Segundo Paroski (2008, p. 172), mesmo após a proclamação da independência do Brasil em 1822, não houve progresso na área do acesso à justiça, e o Poder Judicial era submetido à autoridade do Poder Moderador, exercido pelo Monarca.

Em meados de 1870 com a fundação do partido Republicano, seguido da abolição da escravatura (1888) e da proclamação da República (1889), observa-se que foi impressa à noção de acesso à justiça um cunho caritativo. Tal aspecto é bem descrito por Carneiro (2003, p. 37) a seguir: “A noção de acesso à justiça como atividade caritativa, como favor do Estado prestado aos mais pobres única e

exclusivamente no campo da litigância, do processo, e em especial na área penal foi a tônica dominante [...]"

Com a Constituição de 1934, observamos certo avanço em matéria de acesso à justiça em nosso país, ressaltando-se: a criação da ação popular, a instituição de direitos trabalhistas, (como salário mínimo e o sindicalismo), e da própria justiça do trabalho, além da assistência judiciária aos carentes, esta última regulamentada em 05/02/1950, através da lei nº1060, ainda em vigor. Segundo Paroski (1988, p. 177-178), "[...] a Carta de 1934 ainda não consagrava de forma explícita o amplo acesso à justiça", porém o autor admite que o referido direito era de certa forma assegurado como decorrência do funcionamento de um Poder Judiciário estruturado por normas constitucionais, com a missão de dirimir litígios.

Na Carta Política de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, emerge um Estado refreador da justiça, e segundo Paroski (2008, p. 179) ela "[...] representou um retrocesso ao Estado social, implantado ainda que timidamente, pela Constituição de 1934, conferindo Poderes quase absolutos ao Presidente da República, traduzindo-se em texto de inspiração do modelo fascista de Mussoline."

A Constituição de 1946, segundo Bastos (1989, p.74) foi considerada por muitos estudiosos como uma das melhores que o Brasil já teve, por pretender colocar um ponto final no Estado autoritário, que prevalecera desde 1930 e também por procurar um caminho que conduzisse ao regime democrático, assegurando os direitos individuais e sociais. Destaca ainda o autor, que: "[...] a Constituição de 1946 procurou definir os papéis da atuação do Estado, fixando esferas de competência de cada um dos três poderes, de forma harmônica e equilibrada."

A Carta de 1946 possui ainda o mérito de ter apresentado previsão explícita do direito fundamental de acesso à justiça, agasalhado em seu art.141, §4º, com a seguinte redação:

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes: [...]  
§4º A lei não poderá excluir da apreciação do judiciário qualquer lesão de direito individual.<sup>65</sup>

Portanto, de forma pioneira na legislação brasileira, o acesso aos órgãos jurisdicionais foi garantido por meio de norma constitucional. Mas não se pode

---

<sup>65</sup> Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30/06/2009.

apagar da memória o período do regime militar brasileiro, implantado através do golpe de 31 de março de 1964, o qual atingiu no âmago a sistemática da Constituição de 1946:

As normas da Carta de 1946 e todo o seu sistema de divisão de poderes foram profundamente afetados por força dos atos institucionais que se sucederam a partir de 09 de abril de 1964, com o estabelecimento da ditadura militar no Brasil, que perdurou por cerca de 20 anos com novos retrocessos. (CARNEIRO, 2003, p. 39).

A constituição de 1967 fortaleceu o Poder Executivo, através da concentração de poderes na figura do presidente, inaugurando o Estado de segurança<sup>66</sup>. Destacamos ainda, nesse período, a edição do ato institucional nº5, de 13 de dezembro de 1968, que segundo Carneiro (2003, p. 40), “paralisou o funcionamento da Constituição então vigente.” O autor relata também, que em seguida, com a Constituição de 1969, “com exceção do período de governo Médici, a ditadura foi recuando progressivamente, até a edição da emenda Constitucional nº. 11, de 13 de outubro de 1978, que veio a revogar os chamados atos de exceção<sup>67</sup>, em seguida veio a Lei da anistia em 1979 e o movimento das “Diretas Já”, com forte mobilização popular, que mesmo não conseguindo a realização de eleições presidenciais diretas no pleito subsequente, que ainda deu-se de forma indireta, abriu o país para o regime democrático, ocorrendo então a convocação da Assembleia Nacional Constituinte para elaboração da Constituição de 1988, ainda vigente.

Após essa retrospectiva da expressão do movimento de acesso à justiça através de algumas Constituições brasileiras foi possível perceber que a nossa Carta Política não limita a consagração do direito de acesso à justiça apenas ao artigo 5º, XXXV, que o prevê como garantia fundamental, pois existem outros dispositivos constitucionais que são verdadeiros catalisadores do acesso à justiça. Castilho (2006, p.21) enumera os seguintes: a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (art. 5º, LXXIV); os remédios constitucionais (mandado de segurança, *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de injunção, ação popular); a ação civil pública na defesa de interesses transindividuais (art. 129, III), enquanto forma de atuação do Ministério Público, da Defensoria Pública e de associações dentre

<sup>66</sup> A respeito do Estado de segurança nacional, indicamos o artigo de (LOPES, 1994, p.123-141)

<sup>67</sup> De acordo com o art. 3º da EC nº11 de 1978: “São revogados os atos Institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com base neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial”.

outras, o juiz natural (art. 5º, LIII); o contraditório e a ampla defesa (LV); e o próprio princípio do devido processo legal (LIV)

Verificamos que também merece destaque a legislação infraconstitucional, pois não podemos ignorar que importantes leis foram aprovadas para viabilizar a melhoria do sistema processual e garantir o acesso à justiça, a fim de que o judiciário pudesse atuar em conformidade com os novos tempos. Assim, sobretudo a legislação processual vem sendo pontualmente reformada com o fito de melhorar o acesso à justiça e tornar o processo efetivo.

Parte das modificações levadas a cabo está em sintonia com o entendimento de que não basta a Constituição assegurar o acesso aos órgãos judiciários, devendo garantir também acesso aos meios de obtenção de tutela jurisdicional adequada, célere, econômica e efetiva, ou disponibilizar à população meios alternativos de solução de conflitos que se revistam desses atributos.(PAROSKI, 2008, p.182).

Segundo Castilho (2006, p. 21-22):

A legislação infraconstitucional, por sua vez, também traz elementos favorecedores do acesso à justiça. É o que encontramos na lei de ação civil pública (Lei 7.347/1985), no dispositivo que confere legitimidade ampla para a propositura dessa ação [...] Também no próprio Código de Defesa do Consumidor há referência, agora mais explícita, ao acesso à justiça, no art. 6º, incisos VI e VII[...]

Sendo oportuno mencionar que a Defensoria Pública também passou a possuir legitimidade para propor a ação civil pública desde 2007, através da Lei n. 11.448/2007 que objetivando conferir proteção aos interesses e direitos difusos e coletivos, alterou o art. 5º da Lei n. 7.347/85 aumentando o rol dos legitimados, e assim, a instituição passou a ter legitimidade concorrente para propor tal ação. Sendo desse modo fortalecido o exercício do papel da Defensoria Pública na inserção social, imprescindível à efetivação da Justiça.

Posteriormente, com a edição da Lei complementar nº 132/2009, tal prerrogativa restou bem reforçada para os casos em que o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes. (Art.4º,VII da LC132/2009)

Nesse contexto, apresentamos sob o formato de uma lista, o apêndice A, contendo diversas Leis selecionadas dentre as de maior relevância, tanto do direito processual, quanto do material, que de forma decisiva vêm contribuindo para a ampliação do acesso à justiça em nosso país.

Impende aqui esclarecer que não basta o esforço legislativo no sentido de agilizar o trâmite processual, que apesar de ainda não ter conseguido atingir o nível de excelência esperado por todos, tem aprimorado o acesso à justiça, pois não

obstante isso, faz-se mister que haja uma mudança de mentalidade e de comportamento por parte dos operadores do direito, a fim de que os resultados colimados possam ser efetivamente atingidos.

De pouca serventia serão as normas legais direcionadas para transformações que imprimam maior celeridade, economia processual e efetividade, se os operadores jurídicos não compreenderem e desejarem que seus objetivos sejam alcançados, modificando suas atitudes. Assim, Para Castilho (2006, p. 22):

Toda essa proteção legal não significou, porém, que se resolveu a situação de precário acesso à justiça. A lei não importa quão bem escrita, não tem o condão de alterar a realidade de forma instantânea. Devem ser criados mecanismos que tornem factíveis as disposições legais, dando-lhes efetividade. Por isso, primeiramente deve haver a identificação para posterior superação dos obstáculos que dificultam a aplicabilidade das disposições legais [...]

Entretanto, o movimento de acesso à justiça no Brasil, é percebido não só através do tratamento que a legislação lhe defere. Os movimentos sociais são também um espelho através do qual podemos assistir ao reflexo desse movimento, revelado pela história.

Através do estudo dos movimentos sociais, é possível traçar um paralelo a partir da reconstituição da agenda de acesso à justiça e a observação da sua relação com a agenda das políticas públicas, sendo identificadas as propostas formuladas por movimentos no campo das políticas públicas. Com base nessas propostas, podem ser analisadas políticas que combatem a inacessibilidade à justiça, além de ser verificada a maior ou menor aderência das iniciativas locais a políticas.

Sob esse enfoque, cabe situar a importância dos movimentos sociais. De acordo com Gohn (2007, p. 327):

Talvez a única conclusão geral a que chegamos é a de que não há uma teoria única, assim como não há uma só concepção para o que seja um movimento social. Há várias teorias formadas em paradigmas teóricos explicativos [...] As ciências sociais usualmente incluem os movimentos sociais como uma sessão de estudos sociopolíticos e tem como denominador comum analisá-los dentro da ação coletiva. Alguns chegam a incluí-los na teoria da ação social (Smelser, 1962), (Touraine, 1973, 1978). Na realidade, a temática dos movimentos sociais surge como objeto de estudo junto com o nascimento da própria sociologia. Segundo Sherer-Warren, “na sociologia acadêmica o movimento social, surgiu com Loresn Von Stein, por volta de 1840, quando este defende a necessidade de uma ciência da sociedade que se dedicasse ao estudo dos movimentos sociais , tais como o movimento proletário francês e o do comunismo e socialismo emergentes.”[...] No século XX a temática passa a ser vista no universo dos processos de interação social dentro da teoria do conflito e mudança social.

Em seus estudos sobre movimentos sociais Gohn (2007, p. 328-330) destaca que até os anos 1950, a noção de movimento social estava associada à de luta de classes e subordinada ao próprio conceito de classes da teoria marxista, nessa época a expressão movimento social era usada também para denominar guerras, movimentos nacionalistas, ideologias radicais como o nazismo, o fascismo, bem como ideologias libertárias e religiosas. Já a partir de 1960 houve uma centralidade no estudo do movimento operário, particularmente nas lutas sindicais. Durante os anos 50 e parte dos 60, o movimento social era abordado na literatura no contexto das ciências sociais como fonte de conflitos e tensões fomentadores de revoluções, revoltas e atos considerados anômalos no contexto dos comportamentos coletivos vigentes. A autora ressalta ainda que:

Usualmente classificavam-se os movimentos de forma dualista: religiosos-seculares, reformistas-revolucionários, violentos-pacíficos, movimentos sociais e revoluções eram termos sinônimos e sempre que se falava em movimento a categoria trabalhador era destacada. (GOHN, 2007, p. 330).

No final de 1970 e durante a década de 1980, Sader (1988, p. 50-52) menciona que se inicia uma nova fonte de estudos acerca dos movimentos sociais: a dos países do Terceiro Mundo. Apresentando novos atores, novas problemáticas e novos cenários sociopolíticos, mulheres, crianças, índios, negros e pobres em geral se articulam com intelectuais, clérigos e políticos para gerar ações coletivas que foram denominadas de “nova força da periferia”.

Nos anos 90, na América latina, as atenções se voltam para ONGs, organizações não governamentais, havendo inclusive autores que passam a tratá-las como sinônimo de movimentos sociais, além do que os movimentos passaram a enfocar outras dimensões das ações coletivas, como os protestos sociais, grupos políticos e políticas públicas, grupos de pressão e a questão dos direitos sociais, dentre outros (GOHN, 2007, p. 335).

Nos últimos anos, os movimentos sociais são estudados por Gohn, sob a perspectiva das mudanças que a globalização da economia passou a desencadear sobre eles, e descreve esse momento como de reconstrução de paradigmas, tendo em vista que:

Nos países de terceiro mundo, os chamados movimentos progressistas ou populares entraram em crise, muitos se decompõem ou retrocedem a formas de resistência em que se manifesta o uso da força (sem-terras no Brasil, Chiapas no México). Os movimentos que se articulavam mais às agendas dos “novos movimentos sociais”-de mulheres, ecológicos, etc., redefinem-se e somente os de caráter mais global sobrevivem. E sobrevivem segundo códigos criados pela agenda global. Não são mais

movimentos das mulheres ou dos índios etc. São de gênero, raça, etnia etc. Dentro da classe etnia não se fala mais em termos de movimentos de índios ou aborígenes, mas de americanos-índios, brasileiros-índios, assim como não se fala mais em movimento negro ou black mas de afro-americanos [...]. Ressurgem os movimentos nacionalistas e o direito à diferença[...] (GOHN, 2007, p. 339).

Face à multiplicidade de abordagens, que envolvem os movimentos sociais, estes se mostram um campo de difícil definição conceitual. Nesse sentido, selecionamos duas formulações cujo conteúdo, na nossa avaliação, é capaz de dialogar com os outros elementos já expressos nessa dissertação acerca dos movimentos sociais. Primeiramente merece relevo a noção de movimentos sociais apresentada por Paroski (2003, p.184-185):

Os movimentos sociais, cuja bússola é geralmente a reivindicação de direitos, ou mesmo a melhoria de condições de vida, geralmente têm lugar quando há um sentimento de insatisfação coletiva com a realidade, que se mostra perversa, nociva e/ou injusta com toda a população ou com determinados grupos que têm interesses específicos, contrariados ou violados. Este inconformismo pode ter lugar em questões de natureza política, social, econômica, cultural ou de outros setores, e ainda em face de direitos fundamentais, [...]

Destacamos também o conceito, formulado por Melucci (1989, p. 57) segundo o qual, “[...] movimento sociais são sistemas de ação que operam num campo sistêmico de possibilidades e limites, empiricamente capazes de ligar orientações e significados plurais.” Entretanto, impende esclarecer que após a generalidade dessa formulação, o referido autor apresenta-nos também um viés analítico dos movimentos sociais, através da seguinte definição:

[...] uma forma de ação coletiva (a) baseada na solidariedade, (b) desenvolvendo um conflito, (c) rompendo os limites do sistema em que ocorre a ação. Estas dimensões permitem que os movimentos sociais sejam separados de outros fenômenos coletivos (delinquência, reivindicações organizadas, comportamento agregado de massa) (MELUCCI, 1989, p. 57).

Embora no bojo de cada movimento haja uma grande pluralidade de anseios, existem fatores que os unificam, a exemplo da proximidade das lutas e dos confrontos, ou dos processos através dos quais se reconhecem.

Em relação ao acesso à justiça, o processo de luta não é diferente, pois segundo Paroski (2008, p. 185) os grupos sociais organizados, descontentes com a realidade que se mostra insatisfatória, passam a pressionar, e como resultado o legislador passa a introduzir inovações na ordem jurídica vigente, ainda que com atraso, a fim de atender às novas necessidades demandadas pela vida em

sociedade, ou ainda para evitar violações ou para impedir que direitos fundamentais sejam negados.

Assim, observamos que em meados de 1970, houve uma intensificação dos movimentos sociais de luta pela igualdade social, cidadania plena e outros direitos, que assegurassem melhor qualidade de vida, registrando-se a atuação da Igreja católica, como veículo da organização popular, atuando através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), e em 1975 da Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Pastoral Operária (PO), em 1976, além de outros, como sinal de que a sociedade civil passou a organizar-se.

Nesse contexto, Torres (2005, p.17) destaca que o Poder Judiciário deve procurar aproximar a justiça do cidadão através de meios disponíveis na organização social, como a igreja, os sindicatos, os clubes, as associações, os grupos organizados a fim de oportunizar o efetivo acesso à justiça, que leve em consideração as diferenças e desigualdades sociais.

Na área jurídica, foram realizados muitos congressos tanto em nível nacional como internacionais voltados para a temática de um acesso efetivo à justiça dentre os quais Carneiro (2003, p. 45) destaca os seguintes:

Cabendo ressaltar aqueles realizados pelo Instituto Ibero-americano, décadas de 70 e 80, para uma justiça de fisionomia humana, em 1977, na Bélgica; proteção judicial efetiva e ordem constitucional, 1983, na Alemanha; Tendências em matéria de execução de sentenças e ordens judiciais, Em 1985, na Suécia; Justiça e eficiência, em 1987, na Holanda, Proteção judicial dos direitos humanos no plano nacional e internacional na Itália.

Como resultados decorrentes desses movimentos em prol da acessibilidade da justiça, destacam-se: o surgimento no campo legislativo de tendências à democratização do acesso, a exemplo da Lei nº 7.019, de 31/08/1982 evitando o inventário tradicional, através da criação do arrolamento de bens em caso de partilha amigável, como também a Lei nº 6938 de 31/08/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente e a Lei nº 7.244, de 07/11/1984, criadora dos Juizados de Pequenas Causas.

Nessa mesma época entravam em efervescência no âmbito da doutrina jurídica a questão da legitimação para a defesa de interesses difusos e coletivos, que adquiriram substância através da luta de movimentos voltados para essa matéria, de modo que em 1985 foi promulgada a Lei nº 7.347, disciplinando a ação

civil pública na proteção do meio ambiente, do consumidor, e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico e paisagístico.

Na sequência cronológica, destacamos a Carta Constitucional de 1988, amplamente influenciada por movimentos sociais consagrando os direitos fundamentais e prevendo a criação de estratégias para assegurá-los especialmente no que tange ao acesso à justiça<sup>68</sup>. É preciso insistir, entretanto, que outros diplomas legais de natureza infraconstitucional foram fortalecendo o acesso à justiça.

A década de 1980, no Brasil segundo Iann (1996, p. 109-112), foi fértil em movimentos sociais, pois foi consolidada a reabertura política e instituído o pluralismo partidário, levando as pessoas, até então sufocadas pelo regime militar, a sentirem-se livres para protestar e exigir melhores condições de vida. As desigualdades sociais passaram a ter maior visibilidade.

Paroski (2008, p. 186), destaca nesse período, a forte pressão exercida pelo Movimento dos Trabalhadores sem Terra, para a realização da reforma agrária, bem como a intensa mobilização das Centrais Sindicais, a exemplo da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Registra ainda que se proliferam os movimentos a favor da proteção ambiental e dos direitos humanos e também a atuação das ONG's, destinadas a promover a implementação de direitos sociais fundamentais.

A troca de experiências entre as várias formas e áreas de conhecimentos passou a ser um dado importante e eficiente na busca de encontrar soluções mais adequadas. O Direito passa a ser estudado também pela sociologia, pela antropologia, pela psicologia, pela ciência política e pela filosofia, além de outros ramos do saber. O escopo desses estudos interdisciplinares é contribuir para que a sociedade alcance de forma efetiva um nível de eficácia real dos direitos fundamentais, estando aí incluindo um acesso à justiça mais ágil, econômico e eficiente, e um sistema jurídico capaz de responder de forma satisfatória às necessidades sempre crescentes da sociedade.

Como resposta a essas necessidades, não podemos deixar de mencionar, no estudo do acesso à justiça, dois fatos históricos que na visão de Paroski (2008, p.187) foram de grande relevância para a ordem jurídica brasileira, o

---

<sup>68</sup> A título exemplificativo enumeramos os seguintes artigos da Constituição de 1988, que asseguram o acesso à justiça: art.3º, art. 5º, LXXIV, art. 98, I, art. 98, II, art. 129, III, art. 5ºLXX, ART 8º III, art. 5º, XXI, art. 127 e 129, art.128 §3º, art. 134 e parágrafo único.

primeiro diz respeito à instituição da justiça do trabalho, com integrante do Poder Judiciário pela Constituição de 1946, e o segundo ocorreu um pouco antes disso, em maio de 1943 quando foi publicado o Decreto-Lei n.º 5.452, estatuinto a consolidação das leis do trabalho, que de forma pioneira demonstrou a preocupação do legislador com direitos coletivos, em oposição ao individualismo que predominava.

Cabe destacar ainda, as diversas contribuições para a distribuição de justiça advindas da atuação do Ministério Público, que exerce grande parte de suas atividades junto ao Poder Judiciário, atuando tanto na área preventiva, para a pacificação social e composição extrajudicial de conflitos, como na fase posterior à violação da lei (MAZZILLI, 2001, P.51).

Na atuação do órgão ministerial em juízo, ora este comparece como autor, ora como interveniente, mas em ambas as situações seu propósito consiste em defender o interesse público, em busca de valores democráticos, assegurando o acesso do cidadão à justiça, pois ao Ministério Público cabe combater o descumprimento da lei, ainda que parta dos próprios governantes.

Atualmente o Ministério Público está previsto na seção I do capítulo IV da Constituição Federal, sendo disciplinado também por legislação infraconstitucional, a exemplo da Lei n.º 8625/1993; da Lei Complementar Federal n.º 75/1993 (LOMP), que se aplica de forma subsidiária aos estados e da Lei Complementar nº 734/1993, do Estado de São Paulo.

O artigo 127 da Constituição de 1988 caracteriza o Ministério Público como instituição permanente, com as funções de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Logo em seu parágrafo primeiro, consagra os princípios institucionais deste órgão: a unidade (seus membros integram um só órgão), a indivisibilidade (os membros do MP não se vinculam à sua área de atuação) e a independência funcional (o Ministério Público é órgão autônomo, independente no exercício de sua função estatal).

É importante salientar que o Ministério Público exerce suas funções tanto no campo penal, quanto no campo civil. O artigo 129 da nossa atual Constituição elenca algumas de suas funções: promover a ação penal pública; zelar pelo respeito aos Poderes Públicos e dos serviços relevantes aos direitos constitucionais; promover o inquérito civil e a ação civil pública; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e Estados;

romover a defesa de pessoas necessitadas, como crianças, incapazes; defender judicialmente os direitos e interesses da população indígena; etc.

Outro importante meio de que se utiliza o Ministério Público para viabilizar ao cidadão o acesso à justiça, está previsto no artigo 22, XIII da Lei Complementar nº40/81, que ao estabelecer normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual, lhe impõe o dever de prestar assistência judiciária aos necessitados, onde não houver órgãos próprios. Considerando que esse dispositivo foi editado antes da criação em sede constitucional, das Defensorias Públicas, seguimos o seguinte entendimento de (Mazzilli, 2001, p.46):

Desde que as defensorias sejam criadas e entrem em funcionamento nos estados, a elas devem caber os misteres da assistência judiciária [...] Assim deve ser entendido que enquanto não haja defensoria pública, ou se seus órgãos efetivamente não assegurarem efetivo acesso à justiça, hipótese de equiparar-se à de inexistência de canais de acesso. Nessa hipótese, somos de parecer que se admita concomitantemente a prestação de assistência judiciária pelo ministério Público, apenas de forma excepcional.

Para conhecermos melhor a situação da Defensoria Pública em nosso país, sentimos necessidade de um detalhamento mais aprofundado a seu respeito, o qual será objeto do tópico seguinte. Antes, porém, é conveniente registrar que no desempenho de suas atribuições constitucionais, o Ministério Público pode ainda intervir para a construção de políticas efetivas de segurança pública, atuando através de medidas preventivas de criminalidade, pois é vasto o seu campo de atuação.

Mas além das contribuições do órgão ministerial para o aprimoramento do acesso á justiça, cabe destacar também a importância de algumas experiências e projetos<sup>69</sup> desenvolvidos no sentido de orientar a população, indicando-lhe meios de firmar direitos e garantir-lhe a ampliação da cidadania. Registramos nesse quadrante a atuação da AJURIS, Associação de juízes do Rio Grande do Sul, ao utilizar espaços de rádio, jornal e televisão, inclusive através de programas de debates sobre os mais diversos assuntos de interesse da comunidade, esclarecendo também a população sobre o as atividades do Poder Judiciário, orientando a população em

---

<sup>69</sup> Cabe esclarecer que o universo desses projetos e experiências é muito rico e diversificado, não caberia nesse espaço esgotá-los. Entretanto, outros programas nessa linha são retomados no item 3.6 da presente dissertação, que ao tratar do funcionamento e das origens da Justiça itinerante aborda experiências como o JUVAM, para punir os causadores de danos ambientais, os CIC's, Centros Integrados de Cidadania, o projeto Justiça e Comunidade do TJ do Pará, o projeto Judiciário Rio Abaixo Rio Acima do TRT da 8ª Região, através da comarca de Santarém, o projeto Justiça Especial Volante, que se subdivide em a Justiça Móvel e Justiça no Trânsito, além de muitas outras.

matéria eleitoral, esclarecendo sobre como votar e como exercitar a reclamação de seus direitos. Mencionamos também o programa Ronda da Cidadania, desenvolvido pelo Judiciário Gaúcho através de parcerias, que atende a população de forma gratuita na confecção de documentos, orientação na área jurídica, inclusive efetivando acordos, propiciando a realização de exames de saúde e proferindo palestras e atividades de valorização da cidadania. (TORRES, 2005, p. 79-80)

Cabe mencionar, a importância da adoção de formas alternativas de resolução de conflitos, que podem ser utilizadas desde a prevenção, evitando que seja formado o processo contencioso e até mesmo após o seu início, através dos mecanismos de conciliação<sup>70</sup>, mediação e arbitragem. Segundo Torres (2005, p.17) Esses instrumentos podem ser efetivados em salas apropriadas junto aos fóruns, ou em centros integrados, localizados em vilas e bairros, inclusive atuando de forma itinerante.

Através da alternatividade de procedimentos, abrimos a possibilidade de evitar o confronto e as discussões intermináveis, que o contencioso comum e tradicional não vem conseguindo evitar, e que impedem a solução de controvérsias num prazo razoável, significando em muitos casos a desilusão e a negação da própria justiça. Por isso, necessitamos reconhecer outras formas possíveis de solucionar conflitos, muitas das quais já são experiências válidas em outros países<sup>71</sup>.

Segundo Torres (2005, p.130) o Brasil vem assimilando paulatinamente esses modelos alternativos de justiça, o autor comprova sua assertiva relatando a influência de uma experiência norte americana, cujo propósito consiste em oferecer procedimentos simplificados pra causas menos complexas que envolvam menores

---

<sup>70</sup> A conciliação e a mediação são formas autocompositivas de resolução de conflitos que possuem uma característica em comum, a parcialidade, isto é a dependência da vontade das partes envolvidas para que o conflito seja dirimido. Sendo que na transação, as partes, fazem concessões recíprocas, para chegarem a um acordo, enquanto que na mediação, um terceiro alheio ao litígio tenta solucionar o conflito por meio da aproximação das partes, sem, contudo obrigá-las a adotar a solução que se apresenta. A arbitragem de outro vértice é meio heterocompositivo, que utiliza a intervenção de uma terceira pessoa, atribuindo obrigatoriedade à sua decisão, para por fim à lide, independente de homologação judicial. Através desse instituto foi superado um dos males trazidos pela autocomposição: a solução parcial, isto é a não obrigatoriedade de adoção da decisão (SILVA, 2005, p.5).

<sup>71</sup> A contribuição americana é substancial na implantação da cultura de resolução de conflitos por formas alternativas e afirmação da justiça informal destituída de formalismos e caracterizada pela opcionalidade. A Justiça americana por apresentar peculiaridades adota alguns mecanismos originados no Direito inglês, do *Comon Law*. A exemplo dos chamados *rent-a-judge* (juizes de aluguel) que na verdade constituem uma forma alternativa de arbitragem apresentada pela *American Arbitration Associations-AAA*, por meio da qual são contratados juizes aposentados para resolver litígios e suas decisões não estão sujeitas a revisão pelo judiciário. Igualmente o Canadá busca soluções alternativas com a chamada mediação judicial, que consiste na realização de uma audiência preliminar, *pré-trial conference*, realizada por juiz diverso do que julgará o processo, com o propósito de realizar um acordo. (Torres, 2005, p.127-132).

quantias, sendo por esse motivo denominada de *Small Claim Court*, na implantação dos juizados de pequenas causas em nosso país.

No mesmo vértice, o direito inglês ao implantar as *Country Courts*, influenciou o surgimento no Brasil da justiça itinerante. A experiência britânica tinha por objetivo realizar uma justiça não dispendiosa e rápida, com juízes itinerantes, para causas de menor valor econômico, com a idéia de atendimento local. (TORRES, 2005, p.130).

A noção de uma justiça ágil e próxima do cidadão, resolvendo conflitos através de formas alternativas, para desafogar o acúmulo de processos da via tradicional, tem suas origens nas denominadas *Alternative Dispute Resolution (ADR)*<sup>72</sup> que segundo Torres (2005, p.123) possibilitam a liberdade de escolha das pessoas por um sistema extrajudicial, dentro do espírito de uma justiça privada.

Em Portugal, a sistemática da arbitragem, principalmente na área consumerista, constitui importante alternativa para buscar a solução de conflitos. No Brasil por influência da Terceira Onda do acesso à justiça foi editada a Lei n.º9.307<sup>73</sup>, de 23 de setembro de 1996, conferindo à arbitragem um papel de destaque em nosso ordenamento, o que anteriormente não lhe era concedido. E no âmbito mundial não foi diferente, pois através da convenção de Nova York em 1958, além do Brasil foram obtidos mais de 130 signatários.

Em que pese o valor da arbitragem como forma privada de solução de conflitos, há posições contrárias que consideram a justiça privada um retrocesso, e que esta se constituiria num preço muito alto a ser pago pela sociedade em razão da celeridade na solução de conflitos, com sacrifício do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. (art. 5º, XXV da C.F), além de abrir a possibilidade para que o sistema seja usado por pessoas inescrupulosas.

Mesmo percebendo a preocupação que perpassa algumas dessas colocações, não podemos deixar de referir que são extremamente valiosos os objetivos da arbitragem, porque visam a resolver conflitos, mormente na seara dos

---

<sup>72</sup> É significativo ressaltar que as ADRs fazem parte da estrutura do Estado norte Americano e conta com o apoio da *American Bar Association*, que é uma organização dos advogados que apóiam e participam de projetos voltados para determinar o procedimento mais adequado para o caso apresentado (TORRES, 2005, p.127)

<sup>73</sup> Conhecida como lei marco Maciel, a Lei de Arbitragem é composta de 44 artigos, dispostos em sete capítulos: disposições gerais (arts. 1º e 2º), Da Convenção de arbitragem e seus efeitos (arts. 3º ao 12), Dos árbitros (arts. 13 ao 18), do Procedimento arbitral (arts. 19 ao 22) Da sentença arbitral( arts. 23 ao 33), Do reconhecimento e execução de sentenças arbitrais no estrangeiro(arts. 34 ao 40)e Disposições finais (arts. 41 ao 44).( SILVA, 2005, p.30)

direitos patrimoniais disponíveis. Por outro lado o que existe é um juízo de conveniência na escolha de um procedimento célere, com a presença de técnico de confiança das partes. Que segundo Torres, (2005, p.140) é fruto da vontade emanada do Estado. Devendo ser ressaltado ainda que em caso de nulidade no compromisso firmado ou no laudo arbitral, não haverá impedimento de acessar o judiciário através de ação declaratória, conforme artigo 33 da sua lei de regência, ou de embargos á execução, caso a decisão tenha desrespeitado a igualdade das partes ou as determinações da própria lei de arbitragem, ademais o sistema tradicional também não esta blindado contra pessoas sem escrúpulos.

Após a Constituição Federal de 1988, têm surgido alguns diplomas legais demonstrando preocupação com a vida em sociedade e assegurando direitos para garantir o equilíbrio da convivência entre o cidadão e o Estado, Torres (2005, p.119) considera exemplo emblemático dessa preocupação a Lei n.º 8.078/90<sup>74</sup>, que estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, objetivando ainda a manutenção da ordem pública e a difusão de uma cultura que busque guarida nesse diploma legal, sempre os consumidores forem lesados nas relações de consumo.

Após essa breve reconstituição da trajetória seguida pelas políticas públicas de acesso à justiça no Brasil, foi possível perceber a importância de instituições e políticas que vêm atuando fortemente no combate à inacessibilidade à justiça e realizando transformações de grande relevância nas relações entre o Estado e a sociedade brasileira. A exemplo da Justiça do Trabalho, do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos Juizados Especiais, da Justiça Itinerante, do Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor- Procon e do Juízo Arbitral, sem contudo ignoramos a existência de outras.

Em seguida faremos um recorte no universo dessas instituições mencionadas, a fim de detalharmos um pouco mais a abordagem daquelas que apresentam mais forte imbricação com o tema central da presente dissertação que como ressabido enfoca os juizados especiais federais Itinerantes, numa perspectiva de política pública de acesso à justiça. Portanto, na sequência, serão aprofundados os estudos da Defensoria Pública e dos Juizados Especiais (JE), para em seguida,

---

<sup>74</sup> A lei nº 8.078/90, conhecida como código de defesa do consumidor, deu uma nova visão ao direito básico dos consumidores, ao estatuir em seu art. 6º, que o estado deve assegurar pleno acesso aos órgãos judiciários, defendendo o princípio da igualdade, ao inverter o ônus da prova, frente a uma situação de hipossuficiência. (Torres, 2005, p.119)

finalmente adentrarmos no exame da própria justiça itinerante, a fim de destacarmos suas particularidades, e contribuições no combate aos óbices de acesso à justiça em nosso país.

### **3.4 A Defensoria Pública**

No Brasil, segundo Junqueira (1996, p. 2) na trajetória percorrida pelas políticas públicas de acesso à justiça em nosso país ocupa lugar de relevo a instituição da assistência judiciária. E não é diferente o entendimento de Freire (2006, p. 69) para quem.

As defensorias públicas podem ser consideradas como política pública de acesso à justiça no país, contudo apesar do pioneirismo na sua criação e na previsão constitucional de garantia de assistência judiciária gratuita aos cidadãos que dela necessitarem, as Defensorias Públicas instituídas ainda não conseguem atender adequadamente toda sua demanda.

Conforme já evidenciado a previsão legal da Defensoria Pública encontra-se no próprio texto constitucional de 1988, que em seu artigo 134, preceitua que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado.

Daí a importância de serem implementadas e fortalecidas políticas públicas de acesso à justiça, sobretudo porque nem sempre os serviços públicos de defesa e orientação jurídica foram concebidos com o status de política pública, mas antes, ao contrário, eram considerados como uma concessão do Estado para manter a normalidade processual, com forte cunho assistencialista, inicialmente porque não havia previsão legal para sua exequibilidade, mas a ótica do favor permaneceu rodeando tais atividades, mesmo quando passaram a ser previstas legalmente como um direito.(GONÇALVES, 2003, P.54-55).

Inicialmente. A legislação pátria previu o direito à assistência judiciária pública no artigo 113, §32 do texto constitucional de 1934, confiando à União e aos Estados membros os aludidos serviços, que passaram a compor a lista dos direitos e garantias individuais, Para uma rápida visualização da história da assistência judiciária e jurídica nas Constituições brasileiras, segue o Quadro 1.

| CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS                                                                  | REGULAMENTAÇÃO ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA (ASSISTÊNCIA JURÍDICA)                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constituição Política do Império do Brasil (24/03/1824)                                    | NÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (24/02/1891)                        | NÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (16/07/1934)                        | SIM<br>(Primeira Carta Magna nacional a erigir a <b>Assistência Judiciária</b> à condição de princípio constitucional).                                                                                                                                                                                      |
| Constituição dos Estados Unidos do Brasil (10/11/1937)                                     | NÃO<br>(A <b>Assistência Judiciária</b> perde o status de princípio constitucional).                                                                                                                                                                                                                         |
| Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18/09/1946)                                     | SIM<br>(Devolve à <b>Assistência Judiciária</b> seu status de princípio constitucional)                                                                                                                                                                                                                      |
| Constituição do Brasil (24/01/1967)                                                        | SIM                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Constituição da República Federativa do Brasil (Emenda Constitucional n.º 01) (17/10/1969) | SIM                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Constituição da República Federativa do Brasil (05/10/1988)                                | <b>SIM</b> (Artigos 5º, LXXIV, 24, XIII e 134)<br>Dispensou tratamento diferenciado à <b>Assistência Jurídica</b> (não somente elevando-a à condição de princípio constitucional, mas, sobretudo, determinando que é atribuição do ESTADO prestá-la através das Defensorias Públicas – União, Estados e DF). |

Quadro 1 - Previsão da Assistência Judiciária (Jurídica) nas Constituições Nacionais

Fonte: Terto Neto (2007)

Na mesma linha de entendimento, surgem posicionamentos no sentido de que a municipalidade não só pode, como deve oferecer a política pública de assistência jurídica e o seu fundamento é constitucional, observemos:

A Constituição Federal estabelece no art. 23, II, que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: II – “cuidar da saúde e *assistência pública*,...” e – “combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização, *promovendo a integração social dos setores desfavorecidos* .

Segundo Gonçalves (2003, p. 56) a assistência jurídica pública atualmente é uma política pública social, e justifica seu posicionamento com base nos seguintes argumentos:

Na Constituição atual, a assistência jurídica pública é reconhecida, no art. 5º, inc. LXXIV, como um dos direitos fundamentais do homem e, ao mesmo tempo é tida como uma política social, na medida em que o Estado garantirá tal direito através de sua intervenção direta, por meio da prestação de serviços públicos de defesa e orientação jurídica aos que não puderem custear os ônus advocatícios.

Não há dúvidas de que todas as instituições do mundo jurídico têm um papel relevante na construção do acesso à Justiça. No entanto, é certo que, quanto a isso, a Defensoria Pública tem um papel diferenciado. A Defensoria é a instituição que tem por objetivo a concretização do acesso à Justiça, ou pelo menos do acesso ao judiciário, sendo, portanto, vital neste processo de efetivação de Direitos (BRASIL, 2006, p. 7).

Destacando o relevante papel que a Defensoria Pública desempenha para o acesso à Justiça a Professora Maria Tereza Sadek, do Departamento de Ciência Políticas da USP: assim se manifestou na apresentação do II Diagnóstico da Defensoria Pública<sup>75</sup>.

Uma Defensoria Pública atuante é peça imprescindível para a garantia efetiva de acesso à Justiça. Sem uma instituição desta natureza, todo e qualquer preceito de igualdade de todos perante a lei não passa de letra morta, ou de reiteração de duas realidades: a formal e a realmente existente. Esta constatação mais geral ganha especial relevo em um país que ostenta fortes indícios de desigualdades cumulativas, na renda, na educação, no desfrute dos bens sociais. Do desempenho da Defensoria Pública pode depender o rompimento de múltiplas exclusões, concretizando-se a igualdade legal e os mecanismos de inclusão social. Desta forma, os esforços no sentido de contribuir para a criação e a implementação de políticas públicas que visem à institucionalização e o fortalecimento das Defensorias Públicas devem ser valorizados (BRASIL, 2006, p. 19).

Entretanto, apesar da notória importância da Defensoria Pública, os dados revelados no II Diagnóstico da Defensoria Pública, revelam que muito ainda há de ser feito para que essa importante instituição atinja um nível de excelência. Para chegarmos a tal conclusão basta observarmos alguns itens mensurados na pesquisa, sendo que o primeiro deles se expressa na relação entre o número de defensores e a população alvo<sup>76</sup> que é bastante assimétrica nas distintas unidades da Federação. Com relação à Defensoria Pública dos Estados e do Distrito Federal, em média, há apenas um (1) defensor para cada 83.222 potenciais destinatários de seus serviços. Maranhão e Bahia são as duas Defensorias Públicas que apresentam as piores relações defensor/público alvo, com mais de 100 mil potenciais assistidos por defensor (p.66-65). Em 2004 havia apenas 1,86 defensores para cada 100.000 habitantes, enquanto, dispunha-se de 7,7 juízes para a mesma cifra populacional.

Com relação aos cargos vagos, há um déficit nacional de 2.951 defensores públicos, ou seja, há quase 3 mil cargos não preenchidos por todo o

---

<sup>75</sup> Em 2004 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD em parceria com a Secretaria de Reforma do Judiciário - SRJ do Ministério da Fazenda, com o apoio da Associação Nacional dos Defensores Públicos - ANADEP publicou o "Estudo Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil", que aborda como tema central de pesquisa, a organização das Defensorias Públicas no Brasil. Os resultados dessa pesquisa trazem dados referentes ao perfil institucional, à universalização do serviço, às despesas e remuneração e à atuação e produtividade das Defensorias Públicas. E de forma genérica, o estudo conclui que quanto mais baixo o IDH, pior são as condições gerais de prestação de assistência jurídica para a população, que não dispõe de recursos para custear o pagamento de advocacia privada. Em 2006, novamente o PNUD e a SRJ se uniram para realizar uma atualização desse Diagnóstico, buscando documentar as mudanças que ocorreram durante os anos de 2004 a 2006.

<sup>76</sup> A população alvo é considerada em tese, o percentual da população que recebe até 3 salários mínimos e tem mais de 10 anos, por constituir-se o público por excelência das Defensorias Públicas.fonte: (BRASIL, 2006, p. 22).

país. As unidades da Federação com maior déficit são: Piauí (402), Minas Gerais (373), Bahia (363), São Paulo (313) e Ceará (270). (BRASIL, 2006, p. 70).

Quando da publicação do diagnóstico das defensorias em 2006, foi detectado que nos Estados de Santa Catarina e Goiás a Defensoria Pública ainda não havia sido implantada.

Observemos abaixo o ano de instalação das defensorias nos Estados e o respectivo IDH<sup>77</sup>.

Tabela 1 - Ano da instalação da Defensoria Pública, por IDH e por unidade da Federação – 2005.

| UF    | Ano da Instalação | IDH         |
|-------|-------------------|-------------|
| AC    | 2001              | Baixo       |
| AL    | 2001              | Baixo       |
| AM    | 1990              | Médio Baixo |
| AP    | 1994              | Médio Alto  |
| BA    | 1985              | Baixo       |
| CE    | 1997              | Médio Baixo |
| DF    | 1987              | Alto        |
| ES    | 1994              | Médio Alto  |
| MA    | 2002              | Baixo       |
| MG    | 1981/2003         | Médio Alto  |
| MS    | 1990              | Médio Alto  |
| MT    | 1999              | Médio Alto  |
| PA    | 1983              | Médio Baixo |
| PB    | 2002              | Baixo       |
| PE    | 1998              | Médio Baixo |
| PI    | 1998              | Baixo       |
| RJ    | 1954              | Alto        |
| RN    | 2005              | Médio Baixo |
| RO    | 2002              | Médio Baixo |
| RR    | 2000              | Médio Alto  |
| RS    | 1994              | Alto        |
| SE    | 1994              | Baixo       |
| SP    | 2006              | Alto        |
| TO    | 1989              | Médio Baixo |
| União | 1994              | Médio Alto  |

Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria de Reforma do Judiciário; PNUD; Brasil (2006, p.40).

\* A Defensoria Pública de MG, somente foi instalada conforme a LC 80/94 em 2003.

A Constituição de 1988 prevê a regulamentação da Defensoria Pública por lei complementar, inicialmente a LC nº80/1994 passou a disciplinar a Defensoria

<sup>77</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – foi criado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por uma equipe liderada pelo conselheiro especial Dr. Mahbub ul Haq. O IDH resulta da combinação de 3 dimensões: 1) longevidade (medida pela esperança de vida ao nascer); 2) educação (medida pela combinação da taxa de alfabetização de adultos, com peso 2/3, e da taxa de matrícula nos 3 níveis de ensino, com peso 1/3; 3) renda (medida pelo PIB per capita, expresso em dólares PPC, ou “paridade do poder de compra”). (Brasil, 2006, p. 22).

Pública da União e do Distrito Federal e a prescrever normas gerais para as Defensorias Públicas estaduais, entretanto, em 07 de outubro de 2009 foi editada a Lei complementar nº132, alterando dispositivos da LC 80/94 e da Lei nº 1.060, de 05 de fevereiro de 1950.

A LC 132/2009, dispõe em seu Art. 1º-que a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei.

Em seu artigo 4º a mencionada LC 132/2009 estabelece as funções institucionais da Defensoria Pública, dentre as quais destacamos o seguinte rol: I – prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; II – promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; IV – prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas Carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições; V – exercer, mediante o recebimento dos autos com vista, a ampla defesa e o contraditório em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais, perante todos os órgãos e em todas as instâncias, ordinárias ou extraordinárias, utilizando todas as medidas capazes de propiciar a adequada e efetiva defesa de seus interesses; VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos; VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal; IX – impetrar **habeas corpus**, mandado de

injunção, **habeas data** e mandado de segurança ou qualquer outra ação em defesa das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução; X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela; XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; XIV – acompanhar inquérito policial, inclusive com a comunicação imediata da prisão em flagrante pela autoridade policial, quando o preso não constituir advogado; XV – patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; XVI – exercer a curadoria especial nos casos previstos em lei; XVII – atuar nos estabelecimentos policiais, penitenciários e de internação de adolescentes, visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais; XVIII – atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas; XIX – atuar nos Juizados Especiais; XX – participar, quando tiver assento, dos conselhos federais, estaduais e municipais afetos às funções institucionais da Defensoria Pública, respeitadas as atribuições de seus ramos; XXI – executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, inclusive quando devidas por quaisquer entes públicos, destinando-as a fundos geridos pela Defensoria Pública e destinados, exclusivamente, ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores; XXII – convocar audiências públicas para discutir matérias relacionadas às suas funções institucionais.

Outra inovação encontra-se no §4º do já referido artigo 4º da LC132/2009, ao estabelecer que o instrumento de transação, mediação ou conciliação referendado pelo Defensor Público valerá como título executivo extrajudicial, inclusive quando celebrado com a pessoa jurídica de direito público, o que representa um grande avanço para a resolução de conflitos á medida em que uma nova via de acesso à justiça é colocada à disposição da sociedade.

Considerando a recente sanção da Lei Complementar 132/2009, é de

esperarmos que suas inovações tornem-se objeto de reflexões, das quais poderão advir críticas e/ou elogios.

Na Tabela 1 apresentada no início do presente capítulo, foi possível observarmos que há 25 Defensorias Públicas no país e a mais antiga é a do Rio de Janeiro, instalada em 1954 e com 55 anos de existência.

Segundo Carneiro (2003, p. 38) os Estados Federais somente se interessaram pela criação de órgão de assistência judiciária a partir da Lei nº 1.060, de 05/02/1950, que apesar de ter sofrido alterações, ainda está em vigor. O Estado de São Paulo através da lei nº2188 de 21/07/1954 cria o cargo de defensor, mas o papel destinado à Defensoria pública fica sendo realizado pela Procuradoria Geral do Estado. No Rio de Janeiro, através da lei nº5111, de 08/12/1962 foram criados cargos de Defensores Públicos, sendo que a Defensoria fazia parte do Ministério Público.

A maior parte das Defensorias Públicas foi criada após a Constituição de 1988. A mais recente é a Defensoria de São Paulo, instalada em 2006, sucedendo as atividades até então prestadas pela Procuradoria Geral do Estado, na área de assistência judiciária.

A média de idade das Defensorias Públicas é de 11 anos, ou seja, a grande maioria das instituições é realmente jovem, tendo sido criadas após a promulgação da Constituição da República de 1988.

Com relação à variável de faixas de IDH, constata-se que as Defensorias mais jovens situam-se nos Estados localizados na faixa de IDH baixo e as mais antigas nos Estados de IDH mais elevado, com exceção, da Defensoria da Bahia, que apesar de ter sido instalada em 1985 tem IDH baixo, e da Defensoria de São Paulo, que apesar de apresentar um IDH alto foi instalada apenas em 2006, ou seja, com um atraso de mais de 18 anos se considerarmos sua previsão na Constituição de 1988.

A exposição de tais dados, não escapou à arguta observação de Freire (2006, p. 70), revelando que: “[...] mesmo a mais antiga e fundamental ação de promoção do acesso à justiça está ainda longe de alcançar a universalidade do serviço.”

Nesse contexto impende mencionar o relevo do qual se reveste a Política Pública de Assistência Jurídica Integral e gratuita para a concretização dos demais direitos fundamentais:

Importante destacar-se que a Política Pública de Assistência Jurídica (integral e gratuita), em face das novas atribuições constitucionais delegadas ao Estado, em especial àquelas voltadas para as políticas de assistência social, apresenta-se como um instrumento jurídico-constitucional, dentre outros de igual importância, capaz de viabilizar o acesso à justiça (ao aparelho judiciário estatal), de maneira que o exercício formal e material dos demais direitos fundamentais possa ser exigido em juízo. (TERTO NETO, 2007, p. 49).

Conforme foi possível perceber, não obstante os avanços obtidos pela Defensoria Pública no Brasil, inclusive no que tange ao rol de direitos cotejados pela legislação no sentido de garantir ao hipossuficiente um defensor público que o acompanhe não só diante do judiciário, mas inclusive de forma preventiva, impende admitir que infelizmente na prática, em termos de concretude, estamos muito distantes de atingir a plenitude da assistência jurídica integral. Sendo grande o abismo entre a previsão legal e principiológica e o plano da materialidade.

### **3.5 Os Juizados Especiais**

Insta ainda mencionar, que além das Defensorias Públicas, destacam-se com grande relevo no rol das políticas públicas de acesso à justiça os juizados Especiais, com forte e imprescindível atuação no combate à inacessibilidade à justiça. Sua criação representa um largo passo na direção da simplificação dos procedimentos judiciais e da democratização do acesso à Justiça, possibilitando uma abordagem sistêmica do problema, com maior celeridade nas decisões.

Consagrados pela Lei 9.099/95, no âmbito estadual e pela lei 10.259/01 na esfera federal, os juizados viabilizam um procedimento mais simples, célere e menos burocratizado, através de soluções destinadas a pacificar os conflitos de menor complexidade como forma alternativa ao processo civil comum, alargando, dessa forma, as fronteiras do acesso ao Poder Judiciário.

Exporemos em seguida, alguns pontos relevantes acerca dos Juizados Especiais, tendo em vista que as balizas que servem de referência a esse novo sistema de justiça se aplicam também aos Juizados Especiais Itinerantes. Versaremos, portanto, a respeito da sua criação, sua competência, especificando os casos em que esta é relativa ou absoluta, e ainda esclarecendo seu alcance em razão do valor, do foro, e da matéria. Também estudaremos alguns princípios processuais que regem os juizados a exemplo, da oralidade, simplicidade,

informalidade, economia processual, celeridade e gratuidade; e por fim, não descartaremos a questão das partes.

### 3.5.1 As origens do sistema dos Juizados Especiais

Os Juizados surgem a partir do esforço de operadores do Direito e legisladores, em busca de soluções capazes de oferecer alternativas para a melhoria do sistema judiciário brasileiro, de modo que ele pudesse atender aos anseios da sociedade em constante conflito. Nesse espírito, com o advento da Carta de 1988, estabeleceu-se um sistema de justiça de caráter mais democrático.

Assim, através da ruptura com o modelo tradicional de justiça, assistimos à entrada em vigor da Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995, dispondo sobre os juizados especiais cíveis e criminais, fenômeno que no dizer sempre expressivo de Figueira Junior (2006, p. 23),

[...] introduziu no mundo jurídico um novo sistema, ou, ainda melhor um microsistema de natureza instrumental e de instituição constitucionalmente obrigatória [...] nos termos do preconizado art. 98, I, da Constituição Federal, destinado à rápida e efetiva atuação do direito. Essa nova forma de prestar jurisdição significa antes de tudo, um avanço legislativo de origem eminentemente constitucional, que vem dar guarida aos antigos anseios de todos os cidadãos, especialmente aos da população menos abastada de uma justiça apta a proporcionar uma prestação de tutela simples, rápida, econômica e segura, capaz de levar à liberação da indesejável litigiosidade contida. Em outros termos, trata-se em última análise, de mecanismo hábil na ampliação do acesso à ordem jurídica justa.

Nesse contexto, o Brasil passou a enquadrar-se no amplo movimento global (presente pelo menos nos países filiados ao sistema de direito ocidental), em busca da efetividade do processo, utilizando posturas revolucionárias na hierarquia de valores que servem ao processo civil. Dentre as quais se destaca no contexto jurídico nacional a instituição de procedimentos e órgãos judiciais voltados para solucionar a questão das pequenas causas.

Esse novo microsistema processual procura suprimir algumas falhas evidenciadas no modelo ortodoxo de justiça aliando-se princípios e mecanismos que lhe conduzissem a uma maior efetividade dos processos de sua competência. Desse modo, a criação de mecanismos facilitadores do acesso à justiça tornou-se ponto indispensável para revigorar o Poder Judiciário e viabilizar um formato regular e

estável ao processo democrático. Nesse quadro, a Constituição Cidadã<sup>78</sup>, em seu artigo 98, I, determina a criação dos juizados especiais, procurando dessa forma expandir a atuação do Estado na solução dos conflitos sociais.

Ao modelo ortodoxo de justiça, restou então a competência residual para as demandas de elevada complexidade, e valor, bem como para aquelas que envolvam direito coletivo em sentido *lato*, e ainda, questões que seguem um procedimento próprio, regidas por legislação específica.

### 3.5.2 Antecedentes legais e empíricos dos Juizados Especiais

Os Juizados Especiais surgem como resposta para aprimorar a prestação jurisdicional, pois a crise do Poder Judiciário não é exclusividade brasileira. Segundo Sousa (2006, p. 3), em diversas partes do mundo juristas renomados já se preocupavam com ela e se debruçavam sobre o tema com o intuito de encontrar soluções para desengessar o Poder Judiciário e possibilitar o exercício de seu poder-dever a todos os jurisdicionados.

Apontando suas insatisfações, desconfiças e frustrações, para com o processo civil, enquanto instrumento de soluções de conflitos, Vigoriti (2000, p. 41) ressalta algumas razões: “[...] 1) insufficienza del rito; 2) insufficienza della qualità técnica delle decisioni; 3) insufficienza delle strutture e dell’ organizzazione”.

Segundo Sousa (2004, p. 5-6), a partir da leitura dos trabalhos publicados sobre o tema, é possível diagnosticar que a grande maioria da população em diversos países, encontrava-se alijada da tutela jurisdicional, fator que conduziu ao resgate e adoção de outras formas de “solução de conflitos que independessem da participação do Poder Judiciário, conhecidos como equivalentes jurisdicionais ou substitutivos jurisdicionais, tais como a arbitragem e a conciliação”. Medidas que em busca da celeridade permitiam a composição da lide pelas próprias partes, ou através de terceiro não investido do poder jurisdicional evitando o estrangulamento do Judiciário, que se encontrava empilhado de ações.

---

<sup>78</sup> “Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;”. (CAHALI, 2009, p. 79).

Dentre as alternativas adotadas para aprimorar a prestação jurisdicional no Brasil destaca-se a simplificação dos ritos, a redução do elenco de recursos e a criação dos juizados especiais.

Cappelletti e Garth (1988, p. 90, grifo nosso) descrevem com muita clareza o impacto que a criação do juizado especial representou, no bojo das medidas que até então vinham sendo adotadas pelo direito internacional, a fim de possibilitar melhor acesso à justiça conforme a seguir:

Examinamos até agora, as possibilidades de reforma dos tribunais regulares e fórmulas gerais para desviar os casos dos tribunais. Ambas as técnicas, como notamos são crescentemente importantes. No entanto **o movimento mais importante** em relação á reforma do processo se caracteriza pelo que podemos denominar de desvio especializado e pela criação de tribunais especializados.

A experiência dos Juizados em nível internacional não é nova, segundo Cappelletti (1978, p. 98-99). Desde a década de 70, vários países ocidentais a exemplo da **Austrália**, através dos Tribunais de pequenas causas em Nova Gales do Sul, Queensland, Victória e na Austrália ocidental entre 1973 e 1976, **Inglaterra**, por meio do Sistema de tribunais de condados para pequenas causas, **Suécia**, por meio do processo de pequenas causas em 1973, nos **Estados Unidos**, através especialmente dos tribunais de pequenas causas de nova Iorque, de 1972 e **Canadá** em meados de 1974 já estavam reformando os procedimentos das pequenas causas para a promoção principalmente dos seguintes aspectos: “ a) acessibilidade em geral,; b) equalização das partes (através da atuação de um juiz mais ativo e menos formal); c) ênfase no mecanismo da conciliação como principal técnica de solução das disputas; d) jurisdição de equidade.”

No Brasil, Os Juizados Especiais cíveis e criminais constituem uma feliz realidade. Consagrados no âmbito da justiça Estadual e Federal, representam uma revolução no universo jurídico nacional, enquanto agilizadores da prestação jurisdicional. São um exemplo de valorização da cidadania e de ampliação do acesso à justiça.

No entanto, para que atingissem esse nível de desenvolvimento, os juizados precisariam trilhar um longo caminho, cuja trajetória encontra-se bem delineada a seguir:

Esse sistema dinâmico, para chegar ao ponto em que está, necessitou percorrer um longo caminho de conscientização sobre a efetiva instrumentalidade do processo e de democratização do Poder Judiciário. Esta realidade está sendo possível pela manifestação individual de cada operador do direito e dos movimentos de associações de classes e

organizações de todos os gêneros, em todo o Brasil, que sempre se pronunciaram por um processo mais rápido, por formas e modelos alternativos, mais efetivos para a realização da justiça. (TORRES, 2005, p. 88).

Para tornar compreensível as raízes e a trajetória seguida pelos Juizados especiais, é necessário perceber os movimentos que o antecederam e possibilitaram que eles assumissem o formato e a dinâmica que hoje apresentam. Uma aliada indispensável nessa missão é a história. Por esse motivo, é que Almeida Filho (2008, p. 1) considera que grande parte dos intelectuais que se dedicam ao estudo do processo histórico compartilham a idéia de que “se enxerga melhor de longe”, pois os fenômenos sociais, as conjunturas, são mais bem percebidos, quando ganham consistência e amadurecimento [...]” Daí a importância de contextualizar os momentos que originaram os juizados especiais. Segundo Torres (2005, p. 69), a concepção de uma justiça mais ágil fez com que muitos movimentos e iniciativas se fizessem presentes no cenário nacional e contribuíssem para que as reformas que vem se efetivando na área processual afastassem práticas retardadoras da prestação jurisdicional.

Como exemplo concreto dessas práticas, o autor menciona o Movimento pela Racionalização da Justiça<sup>79</sup>, iniciado no Rio Grande do Sul. Através do qual iniciava-se uma caminhada rumo a uma política avançada de reformas processuais, cujas metas voltavam-se para atingir uma solução mais rápida dos litígios, com a dinamização e redução da marcha processual, representando um inconformismo com determinadas práticas bizantinas, seiscentistas, gongóricas e ultrapassadas, que já não se concebiam num mundo dinâmico.

O movimento cresceu, tornou-se nacional e culminou com o primeiro encontro brasileiro de desburocratização dos serviços judiciários, realizado no período de 13 a 15 de dezembro de 1985, em Campo Grande/Mato Grosso, com o lema “A justiça está abrindo os olhos. Venha ver o que ela descobriu”. Posteriormente, o movimento foi inserido no Programa Nacional de

---

<sup>79</sup> O Movimento pela Racionalização da Justiça iniciou-se com um grupo de magistrados do Rio Grande do Sul, preocupados com a simplificação dos procedimentos judiciais e com a desburocratização da justiça, sob a coordenação do então Juiz Diocles Gelatti, o qual em julho de 1983, por ocasião do Congresso em comemoração aos dez anos de vigência do CPC, em Porto Alegre/RS, reuniu um grupo de magistrados que praticavam medidas racionalizadoras e descomplicadoras dos processos e formas agilizadoras de procedimentos judiciais. O grupo passou então a reunir-se periodicamente e na reunião de Florianópolis/SC de 6 a 10 de maio de 1985, o movimento se consolidava como Comissão Interestadual de Racionalização do Judiciário. Outros magistrados aderiram ao movimento, os encontros continuaram a ser realizados e culminaram com a realização de um Manual de Racionalização da Justiça, distribuídos aos magistrados de todo o país. (TORRES, 2005, p. 69).

Desburocratização, recebendo apoio do Ministério Extraordinário da Desburocratização.

Em novembro de 1990, ocorreu um encontro em São Paulo, no qual foram consolidadas diversas propostas de alteração dos códigos de processo civil e penal, sendo gerado um relatório que foi entregue ao Ministério da Justiça, advindo daí muitas mudanças, através de alterações legislativas<sup>80</sup>, que alteraram a sistemática do processo, valorizando a racionalização e simplificação dos serviços judiciários.

Somam-se a essa, outras experiências inovadoras e importantes nas quais se observa as sementes que disseminaram a filosofia e os princípios dos juizados especiais, merecendo destaque nesse universo a experiência dos primeiros Conselhos de Conciliação e Arbitramento, que foram denominados pelo povo de juizado de pequenas Causas. Nesse contexto, não há como olvidar que a manifestação legal de criação dos juizados especiais surge a partir da pressão social fomentada no bojo dos Juizados cíveis de Pequenas Causas, que os antecederam e foram instituídos pela Lei 7.244/84<sup>81</sup>.

### *3.5.2.1 Os Conselhos de conciliação e arbitramento*

Os Conselhos de Conciliação e Arbitramento passaram a funcionar com o apoio do Poder Judiciário, tendo o primeiro deles, segundo Torres (2005, p. 89), sido instalado na cidade de Rio Grande/RS em 23 de julho de 1982, através de um regulamento elaborado pela AJURIS e com a participação de conciliadores, que

<sup>80</sup> Dentre as mudanças no CPC e CPP, implementadas a partir da realização desse encontro, podem ser destacadas entre outras: Acréscimo do Inciso IV, ao art. 125 do CPC, mudança introduzida pela Lei nº. 8952/1994; A previsão de citação e intimações pelo correio, através da lei 8710/1993, Outra importante proposta, foi a alteração do artigo 604 do CPC, que veio a ser implantada com a Lei nº. 8898/1994. Na verdade, essas alterações são exemplificativas, pois foram discutidas e organizadas mais de cem propostas de alteração dos códigos mencionados. (TORRES, 2005, P.72-73).

<sup>81</sup> A exposição de motivos da Lei 7.244, de 07/11/1984, a seguir transcrita, reflete a situação então existente no judiciário brasileiro, exprimindo a necessidade de criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas: “[...] A ausência de tratamento judicial adequado para as pequenas causas [...] Afeta, em regra, gente humilde, desprovida de capacidade econômica para enfrentar os custos e a demora de uma demanda judicial. A garantia meramente formal de acesso ao Judiciário, sem que se criem as condições básicas para o efetivo exercício do direito de postular em Juízo, não atende a um dos principais basilares da democracia, que é o da proteção judiciária dos direitos individuais”. Ademais, para evitar que a multiplicação de conflitos não solucionados se transmute em comportamento anti-social: “Impõem-se, facilitar à pessoa comum o acesso à Justiça, removendo todos os obstáculos que a isso se antepõem. O alto custo da demanda, a lentidão e a quase certeza da inviabilidade ou inutilidade do ingresso em Juízo são fatores restritivos, cuja eliminação constitui a base fundamental da criação de novo procedimento judicial e do próprio órgão encarregado de sua aplicação, qual seja o **Juizado Especial de Pequenas Causas** [...]”.

eram advogados voluntários que se dispunham à noite, a realizar audiências de conciliação sob a supervisão de um juiz de direito.

Discorrendo sobre as origens dos juizados de pequenas causas em nosso país, Andrichi (1985, p. 2) <sup>82</sup> associa seu surgimento a uma experiência pioneira realizada por juizes gaúchos, os quais percebendo que a comunidade não estava recebendo a prestação jurisdicional na forma ideal, uma vez que muitos de seus membros deixavam de reivindicar os seus direitos em face do alto custo e da morosidade da justiça, resolveram implantar em 1982, os conselhos de conciliação e arbitramento, voltados para a solução das pequenas causas e a natureza desses conselhos é bem traduzida por Torres (2005, p. 89) logo a seguir.

Esses conselhos, na época não se constituíam em órgãos jurisdicionais e dependiam do interesse das partes na solução dos litígios. Essa visão de justiça tinha na informalidade sua característica básica, atendendo valores considerados pequenos, [...] Na verdade, como experiência pioneira, esse projeto serviu para conscientizar a comunidade jurídica brasileira, dando origem à Lei nº.7.244/84, tratando dos juizados de pequenas causas, mudando o rumo do direito processual civil, e mostrando que era possível uma nova forma de atuação da justiça junto à comunidade.

Segundo Sousa (2004, p. 113), a partir da década de 80, surgem no Brasil as primeiras experiências concretas voltadas a permitir um maior acesso à justiça, quando alguns membros da magistratura do Rio Grande do Sul criaram os conselhos de conciliação e arbitragem, com competência para decidir extrajudicialmente causas de até 40 ORTNs, a fim de evitar o prolongamento de conflitos de menor complexidade. Esse movimento foi tão positivo, que inspirou a edição da lei federal nº 7.244 de 1984, instituindo os Juizados de pequenas causas, destinados a solucionar conflitos de valor econômico pouco expressivo e de menor complexidade. O registro desse momento histórico de criação dos juizados de pequenas causas encontra-se descrito com muita clareza a seguir:

Resolveram, então, estes juizes de forma empírica começar um trabalho pioneiro de atendimento à comunidade à noite na sede do Fórum. A idéia cresceu, em face dos bons resultados, e a associação dos juizes, AJURIS, com o beneplácito do Tribunal de Justiça, instalou na comarca de Rio Grande o primeiro Conselho de Conciliação e Arbitramento- CCA em 23.07.82. A experiência, bem sucedida, foi se difundindo até se chegar à Lei nº. 7244, de 7.11.84, que veio dispor sobre a criação e funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas, instituída como órgão da Justiça ordinária dos Estados. A contribuição que o Juizado de Pequenas Causas vem dando à solução dos conflitos veio reconhecida constitucionalmente no artigo 98, da Carta. (ANDRIGHI, 1985, p. 2).

---

<sup>82</sup> ANDRIGHI, Fátima Nancy, foi Desembargadora do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, 1992 a 7/12/1999. Ministra do Superior Tribunal de Justiça, a partir de 27/10/1999.

Logo em seguida aos Conselhos de Conciliação e arbitramento vieram os Juizados informais de Conciliação, criados em São Paulo, que atuavam a partir da tentativa de conciliação entre as pessoas que enfrentavam algum conflito, mas, se não houvesse acordo, as partes eram encaminhadas para a Justiça tradicional. Cabe nesse espaço algumas considerações sobre a diferença entre os Juizados Especiais de Pequenas Causas e os Juizados Informais de Pequenas Causas, as quais serão tecidas a seguir:

O que caracteriza a diferença entre as duas instituições é o caráter jurisdicional. Os Juizados de Pequenas Causas Informais, que é o que temos em Brasília, são presididos por Conciliadores, que podem ser qualquer pessoa do povo, bastando que tenha alguns conhecimentos de direito e gozem de ilibada reputação. O Conciliador presta serviço gratuito e, em audiência com as partes, tenta apresentar solução para o conflito. Obtida a conciliação há um juiz de direito orientador que, depois de indagar das partes, se bem compreenderam os termos do acordo e se estão satisfeitas, passará a homologação do acordo, o qual valerá como título executivo. Neste tipo de Juizado Informal em não havendo acordo nada mais se poderá fazer, senão remeter as partes para a justiça comum. No Juizado Especial de Pequenas Causas a presidência caberá a um juiz de direito que poderá ser auxiliado pelo Conciliador. Inicialmente o juiz fará a proposta de acordo e havendo resposta negativa, este mesmo juiz passará imediatamente a colheita da contestação do réu, colheita de provas e proferirá sentença imediatamente. (ANDRIGHI, 1985, p. 2-3).

Após os juizados informais de Conciliação surgiram movimentos semelhantes, que se utilizavam de formas de composição não litigiosas de conflitos e espalharam-se paulatinamente para outros Estados da federação.

### *3.5.2.2 Os Juizados especiais de pequenas causas*

Inicialmente cabe destacar que a criação dos juizados de pequenas causas dá-se a partir da necessidade de facilitação do acesso à justiça, e que a sua sistemática não constitui apenas um procedimento mais abreviado ou célere do processo, e sim uma verdadeira revolução substancial que faz nascer um Poder Judiciário diferenciado daquele que tínhamos nos idos de 1982, quando se iniciaram os debates acerca da proposta de Anteprojeto da Lei 7244/84.

Dentre as premissas que justificaram a criação dos juizados de pequenas causas, despontava a necessidade de que todos os conflitos fossem solucionados, até mesmo aqueles de pequena expressão econômica, numa perspectiva de oportunizar o acesso à justiça a qualquer pessoa, independentemente de raça, cor ou condição financeira.

A instituição propriamente dita dos Juizados de pequenas causas, como órgão da justiça, deu-se somente em 1984, através da Lei nº. 7.244, que veio a dar-lhes contornos precisos e tutela jurisdicional adequada.

Concomitantemente à edição da Lei 7.244/84, assistimos no sistema processual brasileiro à consagração dos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, sendo ainda ressaltada a importância da busca pela conciliação ou transação sempre que possível.

Sendo assim, os Juizados Especiais de Pequenas Causas foram implantados para atender de um lado aos anseios de uma sociedade que não conseguia, até então, solucionar de forma satisfatória simples problemas de pequena e média complexidade, e de outro, aos anseios dos membros do Poder Judiciário e demais operadores do direito, insatisfeitos com o processo judicial moroso e complicado desenvolvido no procedimento ordinário. A partir dos juizados de pequenas causas, iniciou-se um movimento de facilitação dos procedimentos processuais voltados para concretizar o acesso à justiça.

A criação e implantação desses novos órgãos ficou a cargo dos Estados, distrito federal e territórios, eles voltavam-se para causas de reduzido valor econômico, de até no máximo 20 vezes o salário mínimo vigente no país (art.3º da Lei 7.244/84), e sua atuação estava condicionada à escolha do autor, pois a sua competência era relativa.

Dentre os aspectos inovadores trazidos pelos juizados de pequenas causas é possível destacar: atribuição às partes da capacidade postulatória (possibilidade de dispensa de advogado, excetuando-se os casos de recurso), efetivação de citações e intimações através de correspondência, com aviso de recebimento em mãos próprias, ou nos casos de pessoa jurídica, entrega ao encarregado na recepção; a instituição de turmas de três juízes, em exercício no primeiro grau de jurisdição, como órgão recursal.

No que tange à capacidade ativa, os juizados de pequenas causas excluíram os incapazes e as pessoas jurídicas, admitindo, em contrapartida, que o então menor para a época, com idade entre dezoito e vinte e um anos, ingressasse em juízo independentemente de assistência. A sua grande novidade, entretanto, é oriunda de experiências que antecederam à edição da lei n.º 7.244/84 e refere-se à conciliação e ao juízo arbitral. Após a tentativa de conciliação, que deveria ser conduzida pelo magistrado ou por conciliadores recrutados preferencialmente entre

bacharéis em direito, poderiam advir duas consequências: A primeira seria a obtenção da conciliação, que deveria ser homologada pelo Juiz e passaria a valer como título executivo e, a segunda, seria a frustração da conciliação, hipótese em que as partes poderiam optar em comum acordo pelo juízo arbitral, devendo o árbitro ser escolhido entre advogados a serem indicados pela OAB, os quais deveriam conduzir o processo, podendo inclusive decidir por equidade. O laudo arbitral seria homologado pelo juiz por sentença irrecorrível, valendo como título executivo.

No que se refere às despesas, a Lei nº 7.244/84 estabeleceu a gratuidade de custas, taxas e despesas, condenando, porém nas ocorrências de litigância de má-fé, o vencido ao pagamento de custas e honorário advocatícios. Nos casos de recurso, haveriam dispêndios a serem arcados pelo recorrente, cujo preparo compreenderia as despesas processuais, inclusive aquelas cuja dispensa fora mencionada anteriormente, com exceção dos casos em que fosse aplicável a assistência judiciária gratuita.

De tal modo, que seu funcionamento exitoso foi germinando a semente constitucional dos Juizados especiais cíveis e criminais, criados inicialmente em nível estadual. Nesse sentido, a “Lei de Pequenas Causas”, estabeleceu um caminho em direção ao processo de democratização de acesso à justiça. E apesar de ter sido revogada<sup>83</sup> pela atual Lei 9.099/95, ela se constitui não apenas em uma referência legislativa, mas num verdadeiro ícone, para a estruturação, definição e compreensão do sistema processual adotado nos Juizados Especiais atualmente.

### 3.5.3 Os Juizados Especiais Estaduais

Foi grande o entusiasmo com que os Juizados Especiais Estaduais foram recebidos pela sociedade, até porque sua instalação inaugurou um sistema processual inovador, voltado para suprir algumas deficiências evidenciadas no modelo tradicional de processo, constituindo-se, desse modo, uma política pública

---

<sup>83</sup> Figueira Junior (2006, p.24) nesse sentido, esclarece que as normas estaduais que até o advento da lei 9099/1995 tratavam da matéria foram por ela derogadas ou revogadas, mantendo-se apenas eventuais dispositivos que não afrontavam o texto da nova Lei, ou os seus princípios orientadores. Desse modo, através do art. 97 da Lei 9099/95: “ficam revogadas a Lei nº. 4.611, de 2 de abril de 1965 e a Lei nº. 7.244, de 7 de novembro de 1984”.

de acesso à justiça voltada para atender aos reclamos sociais que clamavam por uma reforma do judiciário, segundo Silva e Schäfer (2005, p. 3, grifo nosso)

Se há uma **pauta política** nesse país a cujo respeito as opiniões de todos são convergentes é a da necessidade da reforma judiciário. Preconiza-se a reforma porque se reconhece que o sistema que existe não satisfaz, não atende adequadamente às suas finalidades institucionais. Há igualmente convergência de opinião a respeito das principais deficiências do sistema: o excesso de recursos, os formalismos exagerados, o anacronismo dos procedimentos, a resistência à utilização de técnicas informatizadas. Critica-se a pouca valorização da atividade do juiz de primeiro grau, do que é exemplo mais evidente o sistemático e quase universal reexame necessário das suas sentenças contrárias aos entes públicos [...]

Figueira Junior (2006, p. 23) relata que com a entrada em vigor da Lei nº. 9099, de 26 de setembro de 1995, ingressou no mundo jurídico um novo sistema, de natureza instrumental e “[...] de instituição constitucionalmente obrigatória (o que não se confunde com a competência relativa e a opção procedimental), nos termos do que preconiza o art. 98, I, da Constituição Federal, destinado à rápida e efetiva atuação do direito.”

Sousa (2004, p. 6) ressalta que os Juizados Especiais Cíveis e Criminais nos Estados, “[...] acabaram se constituindo em divisor de águas entre o formalismo exagerado do processo tradicional e a necessidade de efetividade dos direitos fundamentais do indivíduo”, prossegue afirmando que:

O sistema dos Juizados Especiais moderniza atuação de todos os profissionais do Direito, elenca princípio, enfim, acompanha toda a marcha da doutrina processual internacional no sentido de imprimir maior celeridade ao processo sem prescindir da segurança jurídica que lhe é inerente. Essa experiência de ruptura com o formalismo do processo hoje, já colhe frutos em razão dos vários avanços conquistados desde a sua implantação, apesar de enfrentar algumas dificuldades quanto à adequação da estrutura dos serviços judiciários para atender a litigiosidade antes contida e que atualmente, já vem inchando os juizados especiais em busca de solução para seus conflitos. (SOUSA, 2004, p. 6-7).

É oportuno no entanto, destacar que os juizados especiais não são a panacéia para resolver todos os males, uma vez que mesmo na atualidade, o seu funcionamento ainda enfrenta sérias dificuldades, pois através da Lei 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis) assistiu-se a considerável ampliação do acesso à justiça e, com isso um crescente número de processos entrou em tramitação, entretanto, a estrutura existente para dar vazão a essas demandas não foi ampliada adequadamente, advindo daí forte sobrecarga aos juizados e com isso a celeridade processual passou a ficar comprometida.

Um dos aspectos da Lei 9.099/95 que contribuiu significativamente para o aumento do número de ações nos juizados especiais, em relação à Lei 7.244/84 (dos juizados de pequenas causas), refere-se à ampliação da sua competência, haja vista que nos juizados especiais estaduais tornou-se possível o ajuizamento de causas acima de vinte salários mínimos, uma vez que o limite para ajuizar a demanda em razão do valor, foi alterado de vinte para quarenta salários mínimos, bem como se tornou factível a tramitação de ações de despejos e, ainda, as enumeradas no artigo 275, inciso II, do CPC<sup>84</sup>. Desse modo, a partir da multiplicação do número de processos, foram sendo evidenciadas muitas dificuldades do poder público, em prestar a assistência necessária aos diversos conflitos de interesses, tendo em vista que o aumento dos processos não foi acompanhado por uma política de fortalecimento da estrutura dos próprios juizados, que os capacitassem a dar o suporte adequado ao quantitativo de processos ajuizados.

Segundo Sadeck (2001, p. 40), a ideia de aumentar as possibilidades para reclamar junto ao juizado é pertinente, todavia os Estados deveriam estar preparados para tal mudança, pois atualmente vários órgãos desta natureza estão acumulando processos em proporção maior à vara comum e contribuindo para a morosidade da solução. Mas, apesar desses problemas, não se pode olvidar que a ampliação dos caminhos formais do Judiciário é fundamental para a universalização do acesso à justiça, considerando ainda o índice de desigualdade social existente no país.

Assim, embora nos Juizados especiais ainda existam alguns problemas estruturais e relativos à morosidade, não se pode negar que a Lei 9.099/95 tenha ampliado consideravelmente o acesso ao Poder Judiciário, dando continuidade ao compromisso assumido com a criação dos Juizados de Pequenas Causas, no sentido de possibilitar o acesso a um Judiciário menos burocrático e gratuito.

Há ainda que se destacar o caráter opcional dos juizados especiais estaduais, advindos da relatividade de sua competência, tendo em vista que essa matéria nem sempre esteve pacificada na doutrina, pois ao contrário da lei 7.244/84

---

<sup>84</sup> Segundo o Art. 275 do CPC: “Observar-se-á o procedimento sumário: [...] II - nas causas qualquer que seja o valor: a) de arrendamento rural e de parceria agrícola; b) de cobrança ao condômino de quaisquer quantias devidas ao condomínio; c) de ressarcimento por danos em prédio urbano ou rústico; d) de ressarcimento por danos causados em acidente de veículo de via terrestre; e) de cobrança de seguro relativamente aos danos causados em acidente de veículo, ressalvados os casos de processo de execução; f) de cobrança de honorários dos profissionais liberais, ressalvado o disposto em legislação especial; g) nos demais casos previstos em lei”. CAHALI (2009, p. 668-669).

que previa de forma expressa ser a competência dos juizados de pequenas causas decorrente da escolha do autor, a lei 9.099/95 silenciou a respeito. Em decorrência desse silêncio normativo, Câmara (2004, p. 27) observou que.

A doutrina inicialmente surgida a respeito da lei nº9.099/95 manifestou-se no sentido de que os juizados especiais cíveis não tinham competência opcional. Em outras palavras, o que se sustentou foi que nas causas previstas na lei como sendo de competência dos Juizados Especiais cíveis, só estes seriam competentes, não se podendo optar pelo ajuizamento da demanda perante um juízo comum [...] Desde o início manifestei-me contrário a esse entendimento. [...] e sustentei o caráter opcional dos juizados especiais cíveis. [...] posteriormente, vários autores se manifestaram no mesmo sentido, entre os quais Cândido Dinamarco, Athos Gusmão Carneiro e José Eduardo Carneira Alvim. Hoje o entendimento que sempre sustentei é amplamente dominante também na jurisprudência.

Desse modo, conclui-se que todas as causas que podem ser submetidas aos juizados também podem ser levadas a julgamento pelas vias ordinárias, o que é sintetizado por Câmara (2004, p. 30) nos seguintes termos: A via diferenciada dos juizados especiais cíveis só pode ser criada como opção para aqueles que pleiteiam tutela jurisdicional, “[...] o qual poderá escolher entre a via ordinária, provavelmente mais complexa e demorada e a via diferenciada dos juizados especiais cíveis que ao menos em tese, é mais simples e célere.”

Verificamos que os princípios norteadores dos Juizados Especiais Estaduais, seguiram o mesmo caminho traçado pelos revogados Juizados de pequenas causas, sendo então adotados os seguintes princípios: da oralidade, segundo o qual devem ser registrados por escrito apenas os atos essenciais, o informalidade, da simplicidade, da celeridade; da economia processual e da gratuidade no primeiro grau de jurisdição. Todavia, a respeito desse último, cabe ressaltar que se houver a interposição de recurso, a lei prevê o pagamento do preparo, que abrangerá todas as despesas processuais, inclusive as anteriormente dispensadas, excetuada a hipótese de assistência judiciária.

No que tange à capacidade postulatória, entretanto, passou a ser adotado um novo critério, distinto daquele que valia para os juizados de pequenas causas. Dessa maneira, a expressão econômica da causa na data da distribuição do pedido passou a ser determinante para a trajetória a ser seguida pelo processo, pois se a causa for de até vinte salários mínimos a capacidade postulatória passa a ser facultativa e, acima desse valor, obrigatória. No entanto, em razão da complexidade da causa, incumbiu-se ao juiz a missão de alerta as partes da conveniência do patrocínio por advogado.

A busca do consenso continuou muito forte nos Juizados Especiais, tendo a Lei nº. 9.099/95 inclusive ampliado a redação do art. 2º da lei nº 7.244/84, à medida que incluiu como fundamento dos Juizados Especiais além da conciliação a transação, enquanto a primeira é conduzida pelo juiz ou conciliador, a transação é ato de iniciativa exclusiva das partes e chega a juízo já formalizado, apenas para ser homologada. Em ambas as hipóteses, porém, o litígio é solucionado através de concessões recíprocas.

Destacamos a seguir alguns dispositivos da lei nº. 9.099/95 que são fundamentais para agilizar o procedimento judicial, sem descuidar de outros:

- a) a possibilidade de imediata instauração da sessão de conciliação caso as partes compareçam em juízo, dispensando-se o registro prévio do pedido e a citação (artigo 17 da lei 9.099/95);
- b) a vigência do princípio da concentração dos atos em audiência, ou seja, a apresentação da defesa, a produção de provas, a manifestação sobre os documentos apresentados, a resolução de incidentes e prolação da sentença, sempre que possível devem ser feitas em uma única audiência (artigos 28 e 29 da Lei 9.099/95);
- c) inexistência de prazo diferenciado para a prática de qualquer ato processual pelas pessoas jurídicas de direito público, inclusive para a interposição de recurso (artigo 9º da Lei 9.099/95) e,
- d) não adoção do princípio do reexame necessário (artigo 13 da Lei 9.099/95).

Cabe por fim esclarecer que a Lei 9.099/95 refere-se não apenas aos Juizados Especiais Cíveis, mas também aos criminais. Nesta abordagem, no entanto, optamos por não adentrar no estudo da seara criminal, tendo em vista que o propósito maior de nossa pesquisa volta-se para analisar os Juizados Especiais Federais Itinerantes, realizados pela sessão judiciária do Maranhão, e como esses JEFI's apreciaram apenas questões de natureza cível, lato senso, os aspectos penais regidos pela lei em comento, fugiriam ao nosso escopo.

Apesar de ainda existirem alguns percalços, não se pode deixar de admitir a magnitude dos avanços obtidos em matéria de acesso à justiça a partir da implantação dos Juizados Estaduais, fator determinante para que sua implantação fosse estendida para o âmbito Federal. Ratificando tal entendimento Sousa (2004, p. 7) destaca que:

Devido ao êxito obtido com os Juizados Especiais nos Estados, propugnou-se por sua implantação também na esfera federal, o que viria a contribuir para a melhoria da prestação jurisdicional, haja vista que a falta de previsão constitucional constituía-se em óbice para sua efetivação.

No tópico seguinte centraremos nossa atenção de forma mais detida, sobre os Juizados Especiais Federais, tendo em vista sua relevância extremamente significativa para uma melhor compreensão do estudo que faremos acerca dos juizados itinerantes no âmbito Federal.

### 3.5.4 Os Juizados Especiais Federais

Diante dos resultados positivos verificados nos Estados da federação com a instalação dos Juizados Estaduais, inicia-se o esforço no sentido de implementar os Juizados especiais no âmbito federal, a fim de resgatar o débito social da aplicação do novo modelo aos processos nos quais a União, autarquias, fundações ou empresas públicas federais fossem parte na condição de rés.

Nesse contexto, o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para ampliar as fronteiras dos juizados do âmbito estadual para o federal, passou a compor a agenda do Estado. Seu propósito direcionava-se no sentido de que uma grande parcela de jurisdicionados, pudesse ter acesso a direitos violados por entes federais, e que, portanto, deveriam ser pleiteados através da justiça federal.

Inadequado seria esquecer que nesse processo, verificamos a ocorrência de certa celeuma envolvendo a definição da legislação aplicável para regulamentar a instalação dos juizados federais. Nesse impasse, Figueira Junior (2006, p.25) explicita que ante a existência de dúvidas a respeito da possibilidade de interpretação extensiva do inciso I do artigo 98 da Constituição Federal<sup>85</sup>, no sentido de que fosse aplicada a Lei 9.099/95 à Justiça Federal, foi editada a Emenda Constitucional 22/1999, acrescentando ao artigo 98 o parágrafo único (atual §1º, de acordo com a EC 45/2004), o qual passou a definir que a lei federal haveria de

---

<sup>85</sup> Art. 98 - A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau; [...] § 1º - Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal. Alterado pela EC-022 1999 e pela EC-045/04. (CAHALI, 2009).

dispor sobre a criação dos Juizados Especiais, no âmbito da Justiça Federal, “colocando assim pá de cal no tocante à sua instituição”.

A partir dessa atuação legislativa, tornou-se viável a instituição dos Juizados Especiais Federais, sendo então elaborada a Lei 10259/2001<sup>86</sup>, “dispondo sobre a instituição dos Juizados Especiais Federais cíveis e criminais, permitindo que as lides de menor complexidade ou infrações de menor potencial ofensivo de competência da justiça federal pudessem ser resolvidas rapidamente”, de forma mais ágil e a baixo custo, e com aplicação subsidiária na lei 9.099/1995.

Assim, amplia-se no âmbito federal a via de acesso à justiça, sendo possibilitado um fluxo mais rápido das demandas ajuizadas através de um procedimento mais leve e enxuto, descrito pela Lei 9099/95. Esta norma não dá nenhuma denominação ao rito limitando-se apenas a advertir que se trata do procedimento a ser usado nos Juizados Especiais Cíveis. Entretanto sua designação encontra-se prevista no artigo 98, I, da Constituição Federal, através da seguinte redação: “Nos juizados especiais cíveis observar-se-á um procedimento oral e sumaríssimo”. Essa nomenclatura é de grande utilidade, pois além de distingui-lo do procedimento sumário previsto no CPC, em relação ao qual o sumaríssimo pretende ser mais concentrado. Serve para batizar o procedimento descrito pela Lei 9099/95. Nesse quadrante, Figueira Junior (2006, p. 25) considera de bom alvitre lembrar que:

A lei 10259/2001, ao encontrar aplicação subsidiária imediata na Lei 9099/1995, não versa apenas a respeito de um novo procedimento, pois transcende esta barreira ancorada no art.98, inc. I e §1º, da Constituição Federal, ao dispor sobre um novo processo e um novo rito diferenciado.

Convém ressaltar que o procedimento sumaríssimo decorre da maior concentração dos atos processuais sendo também chamado de procedimento por audiências, pois quase todos os atos são realizados em audiências. Nele, porém, podem ser observadas as fases de um processo de conhecimento, descritas por Câmara (2004, p.85-87) nos seguintes termos: assim, há a fase postulatória constituída pela demanda do autor e pela resposta do réu; uma fase conciliatória que

<sup>86</sup> A fim de cumprir o preceito constitucional, de que Lei Federal haveria de dispor sobre a criação dos Juizados Especiais, no âmbito da Justiça Federal, o STJ por iniciativa do seu então Presidente, Min. Paulo Costa Leite, elabora e encaminha o anteprojeto de lei ao poder executivo, o qual através de uma comissão interministerial composta por (um procurador do INSS, dois membros da AGU, um representante dos ministérios da fazenda, do orçamento e gestão e da justiça) procedeu à apreciação do anteprojeto e o devolveu à comissão de Ministros do STJ, com algumas sugestões. O anteprojeto então foi apreciado pelo CJF, que sugeriu outras mudanças. Nesse processo a AJUFE teve participação ativa. Em Janeiro de 2001, o projeto de Lei nº3.999/01, foi enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, sendo aprovado em ambas as casas em junho de 2001, com pequenas alterações. Até que finalmente, em 12/07/01, foi sancionada a Lei 10.259/01 (ABREU, 2004, p.233).

deve acontecer antes do oferecimento da reposta, uma fase instrutória, realizada em audiência de instrução e julgamento e uma fase decisória composta pela sentença. Havendo sentença condenatória, serão praticados os atos necessários à realização do comando sentencial.

Na prática, entretanto, os Juizados Especiais Federais, têm evitado realizar audiências em processos relativos a matéria de direito, nos quais não haja necessidade de ser produzida prova. Desse modo, ao ser feita a citação já vai a advertência à parte ré, para que ofereça a proposta de acordo.

Outro aspecto relevante a ser considerado é que muito embora o Juizado Especial Federal Cível tenha se inspirado no Juizado Especial Estadual e guarde com este notória similitude em virtude dos princípios que os informam. Sousa (2004, p. 71) ressalta que: "O procedimento da Lei nº10.259/01 <sup>87</sup>distancia-se dele por diversos motivos, tais como a fixação da competência, as matérias envolvidas, e, principalmente, as pessoas que podem figurar no pólo passivo." Tais aspectos serão mais aprofundados no decorrer deste capítulo.

Assim, na medida em que os Juizados Federais cíveis e criminais foram sendo instalados, foi se tornando realidade uma Justiça Federal mais célere, informal, livre do reexame necessário, através de uma maior efetividade na prestação da tutela jurisdicional, seja por meio de varas especializadas, de juizados adjuntos, ou itinerantes.

Ademais, através dos Juizados Federais, diversas questões de extrema relevância passaram a receber um tratamento processual mais adequado, a exemplo das causas previdenciárias, sobretudo aquelas relativas a condições especiais do jurisdicionado (como idade avançada, doença, incapacidade, morte), bem como as ações relacionadas ao Sistema Financeiro de Habitação – SFH. Além de outras vantagens que se encontram descritas a seguir:

---

<sup>87</sup> Transcreve-se a seguir uma parte da Exposição de motivos do anteprojeto que originou a Lei 10259/01: "A comissão constituída pelos Senhores Ministros do Superior Tribunal de Justiça pretendeu, com o anteprojeto apresentado, simplificar o exame dos processos de menor expressão econômica 'facilitando o acesso à justiça e o ressarcimento das partes menos favorecidas nas disputas contra a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, pois a solução de tais litígios dar-se-á rapidamente, e sem necessidade de precatórios para a quitação de eventuais débitos'[...] Como um dos pontos positivos de mencionada iniciativa, convém destacar que ela poderá ter o condão de facilitar, sobremaneira, a tramitação das causas previdenciárias. Cabe colocar com todo relevo, que a proposição desafogará a Justiça Federal de primeiro e segundos graus e 'propiciará o atendimento da enorme demanda reprimida dos cidadãos, que hoje não podem ter acesso à prestação jurisdicional por fatores de custos, ou a ele não recorrem pela reconhecida morosidade decorrente do elevado número de processos em tramitação (SILVA, 2002, p. 66).

As pessoas mais carentes que necessitam de uma tutela jurisdicional no âmbito da Justiça federal poderão encontrar um canal célere, eficaz, socialmente mais humano e justo, em nosso contexto social, no qual as desigualdades são enormes. Não é justo que se adote – como ocorre no momento – para o julgamento de uma singela reivindicação de um benefício previdenciário, na maioria das vezes correspondendo a um salário mínimo mensal, o mesmo procedimento jurisdicional adotado para discutir ações que envolvem milhões de reais, com a mesma autarquia previdenciária. (SILVA, 2002, p. 64).

Cabe destacar algumas inovações positivas trazidas no bojo da lei 10.259/2001 como: as restrições aos recursos, a proibição do reexame necessário, a redução de demandas nas varas de competência comum e nos Tribunais Regionais Federais, a igualdade formal entre as partes, a supressão dos privilégios dos entes públicos e a satisfação das demandas com maior celeridade. Nesse sentido, Figueira Junior (2006, p. 26) ressalta que.

[...] os Juizados Especiais são, sem sombra de dúvida, um marco e um grande divisor entre a denominada justiça clássica e a contemporânea, que no crepúsculo do século passado recebeu a chancela da Lei 9.099/1995 e neste início de século e milênio vem recepcionada através da Lei 10.259/2001, que reafirma os princípios basilares constitucionalmente definidos no art. 98, inc. I e §1º, matizando a prestação da tutela jurisdicional do Estado com base no princípio da oralidade em grau máximo, donde exsurge a sustentação quinária dos juizados representada pela satisfatividade, celeridade, simplicidade, informalidade e segurança.

Observou-se então que a Lei nº. 10.259/2001, em seu art. 9º, respeitando ao princípio isonômico, limitou os privilégios dos entes públicos nos Juizados Especiais Federais, estatuinto, que não haverá prazo diferenciado para a prática de qualquer ato processual pelas pessoas jurídicas de direito público, inclusive para os recursos, ou seja, para estas instituições não caberá mais o privilégio do art. 188 do Código de Processo Civil, que consistem no prazo em quádruplo para contestação e em dobro para recorrer.

Registramos que os Tribunais Regionais Federais foram incumbidos de proceder à instalação dos Juizados Especiais Federais, que deveriam funcionar primeiramente nas capitais dos Estados e, depois nas cidades brasileiras de grande porte. Tal instalação deu-se com muitas dificuldades, pois a Lei não previu recursos orçamentários para tal instalação.

Entretanto, para que o sucesso da Lei 10.259/2001 atinja a concretude, faz-se necessário que a doutrina e a jurisprudência, enquanto fontes do direito, que são, façam adaptações de concepções já ultrapassadas, cuja validade está adstrita

ao sistema processual tradicional, e que, portanto não são aplicáveis para esse novo microssistema de cunho sócio-político constitucional.

A organização dos Juizados Federais está prevista no artigo 18 da lei 10.259/2001, dispondo que:

[...] os Juizados Especiais serão instalados por decisão do Tribunal Regional Federal. O Juiz presidente do Juizado designará os conciliadores pelo período de dois anos, admitida a recondução. O exercício dessas funções será gratuito, assegurados os direitos e prerrogativas dos jurados. (CAHALI, 2009, p. 252).

Dispõe ainda a Lei 10.259/2001, no parágrafo único, do citado artigo 18 que: “[...] serão instalados Juizados Especiais Adjuntos nas localidades cujo movimento forense não justifique a existência de Juizado Especial, cabendo ao Tribunal designar a vara onde funcionará.” Nesse caso, o processo seguirá o procedimento sumaríssimo da Lei 9.099/1995, com as adequações delineadas na Lei 10.259/2001.

#### *3.5.4.1 A Competência dos Juizados Especiais Federais*

Outro aspecto que deve ser destacado nessa abordagem, refere-se à questão da **competência** dos Juizados Especiais Federais, pois a composição dos litígios é ato privativo do Estado moderno e esta composição é realizada através da jurisdição, que é uma, todavia, são diversos os órgãos que a compõe, sendo, portanto, necessário que estes se organizem através da competência. Segundo Santos (1985, p.201) “a competência é o limite dentro do qual o juiz pode exercer a jurisdição”. Deste modo verificamos que esse poder de exercer a jurisdição deve ser realizado nos limites estabelecidos pela lei. assim, através da competência, é que a jurisdição vai sendo delimitada e o trabalho vai sendo racionalizado por meio da distribuição das causas pelos vários órgãos jurisdicionais, conforme a natureza, valor e complexidade da matéria a ser analisada e, ainda, a extensão territorial em que deverá atuar.

Com bastante propriedade, Tostes (1998, p. 27) ressalta que a competência também se faz necessária a fim de que sejam estabelecidos critérios que possibilitem a aplicação da tutela jurisdicional, pois na ausência desses critérios se instalaria uma verdadeira balbúrdia na jurisdição, tendo em vista que o juiz

poderia atuar em todo o território nacional, ficando desse modo, prejudicada a possibilidade da defesa no processo.

Sendo assim, concluímos que através da competência é que se torna possível uma divisão funcional entre os órgãos responsáveis pela prestação jurisdicional. No estudo acerca dos juizados, faz-se importante a discussão sobre o tema, pois enquanto a lei federal em seu artigo 3º, §3º fixou a competência do Juizado Federal como absoluta<sup>88</sup>, limitando o autor da ação (que versar sobre matéria de juizado) a protocolá-la no âmbito restrito ao juizado, vedando assim a possibilidade de opção pelo rito comum, regulado pelo processo civil. Diferentemente, no âmbito do juizado estadual, foi adotado como critério de acesso a competência relativa<sup>89</sup>. A esse respeito, Sousa (2004, p. 72-73) assinala que:

[...] diversamente do entendimento preconizado sobre a competência da Lei nº9099/95, o legislador entendeu por bem estabelecer, desde logo, que é absoluta a competência dos Juizados Especiais Federais Cíveis, onde houver vara instalada, conforme estabelece o artigo 3º§3º da lei 10.259/01, não podendo, assim, o autor optar pela Justiça Comum Federal.

Referida disposição, que define como absoluta<sup>90</sup> a competência dos JEF's, apresenta dois impactos: primeiramente, possibilita que se descongestione o juízo comum e os órgãos judiciários de segunda instância e por outro lado impede que o autor possa escolher um rito mais amplo, com dilargadas oportunidades probatórias e recursais. A respeito dessa segunda consequência há posições favoráveis e contrárias.

Em defesa dessa impossibilidade de escolha do ajuizamento da demanda perante a vara do juizado federal ou a vara da justiça Federal comum, destaca-se o posicionamento de Silva (2001, p. 26-27), segundo o qual:

Se a causa estiver entre as hipóteses do artigo 3º, da mesma Lei (causa até o valor de 60 salários mínimos, excluídas aquelas descritas no parágrafo 1º, art. 3º), ela será necessariamente encaminhada ao juizado especial. A opção do legislador parece razoável. Os juizados especiais não devem ser encarados como órgãos jurisdicionais de segunda categoria ou de menor importância, onde o labor seria menos nobre, ou a prestação jurisdicional menos técnica [...]

<sup>88</sup> Art. 3º da Lei 10.259/2001 Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças [...] §3º No foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta.

<sup>89</sup> Matéria já explicitada quando tratamos no tópico anterior dos juizados especiais estaduais.

<sup>90</sup> A competência absoluta caracteriza-se pela prevalência do interesse público, devendo, portanto o juiz declarar-se incompetente de ofício ou a requerimento das partes, sendo incabível a eleição de foro diante da indisponibilidade dos interesses envolvidos, de modo que são considerados nulos todos os atos decisórios praticados por juiz absolutamente incompetente. (CARNEIRO, 1993, p. 61-62)

Em sentido contrário, manifesta-se Câmara (2004, p. 216) através dos seguintes argumentos:

Antes de tudo, é preciso deixar claro que a intenção desse artigo 3º, §3º, é esclarecer que, nos foros onde houver sido instalado um juizado especial cível federal, não poderá o demandante optar entre ajuizar sua demanda no juizado especial ou em juízo federal comum. Essa impossibilidade de opção, porém é inconstitucional [...] em primeiro lugar, a inconstitucionalidade decorre da possibilidade de o microsistema dos juizados especiais cíveis federais produzir resultados inaceitáveis: não são cabíveis todos os recursos existentes no sistema processual comum; não é cabível o ajuizamento de ação rescisória; é limitada a possibilidade de produção de provas.[...]

Figueira Junior (2006, p. 79) também se manifesta contrário à escolha legislativa pela competência absoluta dos JEF's, e ressalta que:

Se por um lado a intenção final do legislador (mesmo desatendendo as diversas propostas de sugestões de anteprojetos de lei-notadamente originárias da magistratura federal) era definir como absoluta a competência dos juizados especiais federais, inclusive para ver de uma vez por todas diminuído o fluxo de demandas em tramitação nas varas federais de competência comum, nos Tribunais Regionais Federais e no Superior Tribunal De Justiça, haveria de proceder de maneira tecnicamente adequada, isto é, sem que pairassem dúvidas a respeito da matéria vertente.

Observamos, portanto, que a adoção do critério de competência para os JEF's encontra-se intimamente relacionada à preocupação do legislador em desobstruir o fluxo processual da justiça comum, aspecto que segundo Vianna (1999, p. 185) deve conduzir os operadores do direito à seguinte reflexão: “os Juizados foram criados para ‘desafogar’ a justiça comum ou alternativamente, para garantir o acesso das grandes massas ao mundo dos direitos?”.

Na prática, é perceptível que através dos juizados tornou-se concreto o alargamento das fronteiras do acesso à justiça a todos os interessados, pobres e ricos. Ademais, segundo Sousa (2004, p. 67), “[...] grande parte das pessoas que buscam os juizados especiais cíveis são de classe média e baixa, e que, se não fosse pela existência dos juizados, provavelmente não conseguiriam ter acesso ao Poder Judiciário.”

Insta mencionar ainda, que conforme o artigo 3º da sua lei específica, a competência dos JEF's cíveis é também fixada em razão do valor da causa, abrangendo apenas as ações cujo valor não exceda sessenta salários mínimos.

Segundo Câmara (2004, p. 211) “[...] os Juizados Especiais Cíveis Federais só podem apreciar causas atribuídas pela Constituição da República à

Justiça Federal. Fica, portanto limitada em razão da matéria pelo art. 109 da Constituição da República, a sua competência.”

Impende advertir que, nem toda causa cujo valor não ultrapasse sessenta salários mínimos poderá ser submetida aos JEF's cíveis, pois existem causas que mesmo sendo de pequeno valor, são consideradas como causas cíveis de grande complexidade, estando, portanto, impedidas de tramitarem nos referidos juizados. Essas causas estão enumeradas no §1º do art. 3º da Lei 10259/01 vejamos:

Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

§ 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as causas:

I - referidas no art. 109, incisos II, III e XI, da Constituição Federal, as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, execuções fiscais e por improbidade administrativa e as demandas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos;

II - sobre bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas federais;

III - para a anulação ou cancelamento de ato administrativo federal, salvo o de natureza previdenciária e o de lançamento fiscal;

IV - que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou de sanções disciplinares aplicadas a militares.

Após a análise desse rol, em articulação com o artigo 109 da Constituição Federal (que trata das causas atribuídas à Justiça Federal), Câmara (2004, p. 215) assevera que é pequena a área de atuação dos Juizados Especiais Cíveis Federais, pois segundo o autor, “dos onze incisos do art. 109 da Constituição da República, apenas o primeiro contém matérias apreciáveis pelos Juizados Especiais Cíveis Federais”. Conforme é possível observar a seguir.

Os incisos II III e XI são expressamente excluídos (art. 3º, 1º, I, da lei 10.259). Os incisos IV, V, VI VII, IX e X daquele dispositivo constitucional tratam de matéria criminal e que por isso mesmo, não poderiam ser submetidos a um Juizado especial Cível. E o inciso VIII fala de mandado de segurança e de habeas-data contra ato de autoridade federal, ressalvada a competência originária dos Tribunais Regionais Federais, sendo certo que o mandado de segurança não pode ser demandado nos Juizados Especiais Cíveis Federais (proibição por força do art. 3º, §1º, I da Lei nº. 10259/01). (CÂMARA, 2004, p. 215).

E, mesmo assim, devem ser excluídas do campo de incidência do art. 109, inciso I da Carta Magna, as demandas relacionadas no citado §1º do artigo 3º da Lei 10259/01, pois estão impedidas de tramitação no JEF cível, e ainda que de pequeno valor, estas ações devem ser ajuizadas nas varas federais comuns. Desse modo, segundo o ensinamento de Câmara (2004, p. 215), sobram para a competência dos JEF's cíveis, as causas do art. 109, I da Constituição da República e o *habeas data* contra ato de autoridade federal. Em suma, a regra geral que

norteia a competência dos Juizados Especiais Federais baseia-se em dois critérios a serem considerados conjuntamente: o valor e a complexidade, de modo que todas as causas de competência da Justiça Federal, cujo valor seja de até sessenta salários mínimos e de menor complexidade probatória, são de competência do JEF, desde que não estejam expressamente excluídas de sua competência pelos dispositivos legais já mencionados anteriormente.

Portanto, conforme os critérios retro mencionados devem tramitar pelos JEF's as causas cíveis de menor complexidade, cujo valor esteja enquadrado na sua alçada, tais como: as ações de competência da Justiça Federal, inclusive as previdenciárias e referentes à assistência social; as ações anulatórias de lançamentos fiscais ou de ato administrativo de natureza previdenciária; as ações possessórias de proteção de direitos pessoais, com exceção das ações de natureza real sobre bens imóveis da união, autarquias, fundações públicas federais, que estejam expressamente excluídas da competência do JEF, conforme o artigo 3º, §1º, II da Lei 10259/01. Compete ainda aos Juizados promover a execução de seus julgados; dos títulos executivos extrajudiciais, de até sessenta salários mínimos (art.3º da lei 10.259/01).

Outro aspecto extremamente relevante a ser estudado refere-se à competência concorrente entre o JEF cível e o juízo estadual investido de jurisdição federal. Tal situação encontra-se disciplinada por dois dispositivos legais, o primeiro deles é o artigo 109 §2º, 3º e 4º da Constituição Federal<sup>91</sup> o qual possibilita que não havendo sido instalado no foro competente para processar a demanda, qualquer juízo federal, a parte poderá ajuizá-la perante o juízo Estadual que, nesse caso, atuará investido de jurisdição federal, devendo eventuais recursos serem julgados pelo Tribunal Regional Federal (TRF) e não pelo Tribunal Estadual. O segundo dispositivo é o artigo 20 da Lei 10259/01, o qual estabelece que “onde não houver Vara Federal, a causa poderá ser proposta no Juizado especial federal mais próximo

---

<sup>91</sup> Segue o texto constitucional de 1988: “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: § 2º - As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal. § 3º - Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que for parte **instituição de previdência social** e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual. § 4º - Na hipótese do parágrafo anterior, o recurso cabível será sempre para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau.” (CAHALI, 2009, p. 130, grifo nosso).

do foro<sup>92</sup> definido no artigo 4º da Lei nº9099/95, vedada a aplicação desta lei no juízo estadual”. A seguir transcrevemos o mencionado artigo 4º da Lei nº 9.099/95:

Art. 4º É competente, para as causas previstas nesta Lei, o Juizado do foro:  
I - do domicílio do réu ou, a critério do autor, do local onde aquele exerça atividades profissionais ou econômicas ou mantenha estabelecimento, filial, agência, sucursal ou escritório;  
II - do lugar onde a obrigação deva ser satisfeita;  
III - do domicílio do autor ou do local do ato ou fato, nas ações para reparação de dano de qualquer natureza.  
Parágrafo único. Em qualquer hipótese, poderá a ação ser proposta no foro previsto no inciso I deste artigo.

Observamos que foi adotado no artigo supra transcrito, como regra geral para estabelecimento do foro o domicílio do réu. Tal critério no âmbito do juizado Estadual pode até possibilitar insatisfação das pessoas que o procuram para demandar, pois a obrigação de propor a ação no domicílio do réu<sup>93</sup> constitui-se mais um obstáculo de acesso ao judiciário, na medida em que, para buscar um direito através da tutela jurisdicional, os jurisdicionados são obrigados a arcar com o ônus da locomoção até o foro de domicílio do réu. O desconforto gerado por esta situação fica mais amenizado no âmbito dos juizados federais, porque quando a União for ré, entra em regência a dicção do §2º do artigo 109 da Constituição federal, possibilitando que sejam aforadas no domicílio do autor as causas intentadas contra ela.

Significa, então, que sendo estabelecido um foro como competente para julgar uma ação, por força das regras de competência territorial fixadas pelo citado artigo 4º da Lei 9099/95, e não havendo neste foro um juízo federal, poderá o demandante escolher entre buscar o juízo estadual (investido de jurisdição federal), para apreciar o caso, ou ajuizar a ação no JEF cível mais próximo.

Em se tratando de competência territorial dos juizados especiais, urge que se realize um estudo articulado entre a disposição do artigo 20 da Lei 10.259/01 e os citados parágrafos do artigo 109 da Constituição Federal, tendo em vista a existência

<sup>92</sup> Segundo SILVA (2000. p. 673) a competência em razão do foro ou a *ratione loci* é determinada em função dos domicílios ou residências das partes advindas, ou pela situação das coisas postas em litígio pela demanda. A lei especial adotou como regra geral o foro onde se encontra o domicílio do réu como competente para se postular um direito pela via do juizado. Entretanto, existem exceções, previstas no artigo 4º da Lei Nº 9.099/95, possibilitando a adoção do foro do domicílio do autor ou, ainda, do foro do local do fato ou ato, sendo previstas ainda possibilidades de escolha do foro a critério do autor.

<sup>93</sup> Com a intenção de resolver esse problema, alguns Estados baixaram normas possibilitando flexibilização desse dispositivo, como é o caso do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo que editou o Provimento nº. 738/2000, possibilitando ao autor da demanda promover a ação em qualquer dos juizados do Estado. Desse modo, ao enfrentar um conflito que dependa de solução de competência do juizado, poderá a parte autora ingressar no juizado mais próximo de sua residência, já que é viável a esse órgão receber a reclamação e após, encaminhá-la ao juizado territorialmente competente.

de discussão firmada acerca da inconstitucionalidade da parte final artigo 20 da Lei 10.259/01, quando dispõe expressamente que “está vedada a aplicação da lei no juízo estadual”. Tal dispositivo tem suscitado controvérsias, portanto, sua correta leitura deve se dar através de uma análise sistemática com o artigo 109 §3º da Constituição Federal.

A situação vem encontrando diferentes posicionamentos entre os operadores do direito, pois se de um lado o enunciado nº65<sup>94</sup> do Fórum permanente de juízes coordenadores dos juizados especiais cíveis e criminais do Brasil<sup>95</sup> admite tal possibilidade, a doutrina a respeito é oscilante sobre isso Freire Júnior (2002, p. ), entende que.

Poder-se-ia propugnar a inconstitucionalidade do artigo 20 da lei de juizados federais; todavia, deve-se lembrar, na senda da melhor doutrina constitucional, a possibilidade de realizar uma interpretação constitucional conforme preservando a validade do texto legal. [...] Parece-nos que o artigo 20 da Lei N.º10.259/01 deve ser interpretado com a proibição dos juizados estaduais aplicarem a lei de juizados federais, exceto na matéria previdenciária, uma vez que nessa matéria a delegação é constitucional. Frise-se que o rito a ser adotado pelo juiz estadual é o procedimento do juizado federal, uma vez que não se pode criar distinções pelo fato de determinado segurado residir em cidade que possui juizado federal ou residir em cidade que não possui juizado. Por fim, ressalte-se que o segurado não é obrigado a propor a ação na justiça estadual, pois a Constituição prevê apenas um benefício que visa facilitar o acesso à justiça [...]

Em outro vértice, Figueira Junior (2006, p. 29-30 e 92) leciona que não havendo Vara Federal instalada na localidade em que residir o autor da demanda, a ação poderá então ser proposta no JEF mais próximo do foro definido no art. 4º da lei 9099/1995, “[...] vedada sua aplicação no juízo estadual, conforme previsto no artigo 20, da Lei 10259/2001.”

Câmara (2004, p. 218) manifesta-se no sentido de que não se pode aplicar ao juízo estadual comum, atuando com jurisdição federal, o rito dos Juizados federais, senão vejamos:

Sendo competente, portanto, um foro onde não haja juizado federal, poderá o demandante optar entre se dirigir ao juízo estadual comum, investido de jurisdição federal, caso em que não será aplicado ao processo o microssistema dos Juizados especiais cíveis federais, mas o sistema

<sup>94</sup> “Enunciado nº. 65 - A ação previdenciária fundada na Lei nº. 10.259/01, onde não houver Juízo Federal, poderá ser proposta no Juizado Especial Estadual, nos termos do art. 109, § 3º, da Constituição Federal

<sup>95</sup> Foi publicado no DOE Just., 16/9/2004, Caderno 1, Parte I, p. 1, por determinação do Egrégio Conselho Supervisor do Sistema de Juizados Especiais, para conhecimento dos interessados, a íntegra dos Enunciados do Fórum Permanente de Juízes Coordenadores dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Brasil, atualizados até o XV Encontro, realizado em Florianópolis - SC, de 26 a 28 de maio de 2004.

processual comum, ou se dirigir ao juizado especial cível federal mais próximo daquele foro.

Nesse contexto, trazemos à baila a posição do STJ direcionada no sentido de que o rito sumário próprio dos juizados especiais federais não se aplica às causas previdenciárias que forem movidas nas comarcas estaduais, em virtude de competência delegada. Pois mesmo que o art. 109, § 3º da Constituição Federal tenha delegado competência à Justiça Estadual para julgar causas previdenciárias nas localidades onde não houver vara federal, a Lei n. 10.259 /2001 veda expressamente a aplicação do rito sumário dos juizados ao juízo estadual. (entendimento dos ministros da 3ª Seção e da 5ª Turma).

| SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EMENTAS – MARÇO/2005 RECURSO                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| RECURSO ORDINÁRIO EM MS Nº. 18.433 - MA (20040080224-3) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| RELATOR                                                 | MINISTRO GILSON DIPP                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| RECORRENTE                                              | INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| PROCURADOR                                              | LEANDRO ZANNONI APOLINÁRIO DE ALENCAR E OUTROS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| T.ORIGEM                                                | TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| IMPETRADO                                               | JUÍZA DE DIREITO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL E CRIMINAL DE SANTA INÊS – MA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| RECORRIDO                                               | DOMINGAS COSTA LOBATO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| EMENTA                                                  | PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO JUDICIAL DE JUIZADO ESPECIAL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. DECLARAÇÃO DE OFÍCIO. LEI 10.259/01. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ESTADUAL. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE DE SER PARTE EM JUIZADO ESPECIAL ESTADUAL. ART. 8º DA LEI 9.099/95. COMPETÊNCIA DAS TURMAS RECURSAIS PARA O JULGAMENTO DO ‘WRIT’. PRECEDENTES. |

Quadro 2 - Ementas – março/2005 do STJ

Alguns fundamentos do voto do mandado de segurança retro estão detalhados a seguir:

I - O recurso ordinário em mandado de segurança é apelo que possui natureza similar à apelação, devolvendo ao Tribunal o conhecimento de toda a matéria alegada na impetração, independentemente de eventual análise pelo Tribunal de origem, principalmente quando se tratar de matéria de ordem pública, que pode ser reconhecida a qualquer tempo. Precedentes. [...]; IV - O art. 20 da Lei nº. 10.259/01, que regula a instituição dos Juizados Cíveis e Criminais Federais, estabelece ser vedada a aplicação desta Lei no âmbito do juízo estadual. A referida Lei não delegou aos Juizados Especiais Estaduais competência para processar e julgar, nas comarcas que não disponham de Varas Federais, causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado; V - A vedação prevista no artigo 20 da Lei nº. 10.259/01 somente poderá ser removida se for declarada a sua inconstitucionalidade, no foro e procedimento previstos no artigo 97 da Constituição Federal c/c os artigos 480 e seguintes do Código de Processo Civil. VI - A teor do artigo 8º da Lei 9.099/95 (aplicável aos Juizados Especiais Federais, por força do artigo 1º da Lei 10.259/01), as pessoas jurídicas de direito público não podem ser partes em ação processada perante os Juizados Especiais Estaduais; VII - Não há que se falar em inviabilização do acesso à justiça, tendo em vista que permanece garantido ao segurado o direito de propor ação contra o Instituto Previdenciário no seu domicílio, somente não podendo a ação ser proposta no rito do Juizado Especial [...] remessa dos autos para a Turma Recursal Federal que jurisdiciona a Comarca de Santa Inês/MA. (BRASIL, 2009b).

O relator do processo, Ministro Gilson Dipp, ressalta, em seu voto, que: “Se o STJ firmar jurisprudência no sentido de que os segurados da Previdência Social podem reivindicar benefícios perante a Justiça Estadual sob o rito dos juizados especiais, ferirá de morte<sup>96</sup> os juizados especiais federais[...]” e que haverá prejuízos enormes para os que dele necessitam. Segundo seu entendimento:

O cidadão que deseja propor uma ação de concessão ou revisão de seu benefício contra o INSS, cujo valor seja abaixo de 60 salários mínimos, e que resida em uma cidade onde não há vara da Justiça Federal, tem duas opções: ajuizar a ação na comarca estadual de seu município, e neste caso o processo não poderá seguir o rito dos juizados; ou procurar o juizado especial federal mais próximo de sua cidade. (BASTOS, 2006).

Conforme observado, em relação à competência do Juizado Estadual para a adoção do rito dos Juizados Federais, os ministros da Quinta Turma entendem que o INSS, como pessoa jurídica de direito público, não pode ser parte em ação processada nos juizados estaduais.

Após a manifestação do STJ, proferida em dois processos (Recurso Ordinário em MS n. 18.433-MA e CC n. 46.672-MG) em fevereiro de 2005, no sentido de que o rito sumário próprio dos juizados especiais federais não se aplica às causas previdenciárias que forem movidas nas comarcas estaduais em virtude de competência delegada. Por entenderem que a Lei n. 10.259/2001 (Lei dos Juizados Especiais Federais) veda expressamente a aplicação do rito sumário dos juizados ao juízo estadual, verifica-se que a Turma Nacional de Uniformização da Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais segue na mesma direção do STJ.

Desse modo, no ano seguinte à manifestação do STJ, a Turma Nacional de Uniformização da Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, manifesta-se em 13/02/2006, dando provimento ao incidente de uniformização interposto pelo INSS contra o acórdão da Turma mineira<sup>97</sup>. Em seu pedido à Turma Nacional, o

<sup>96</sup> De acordo com o voto do ministro relator, Dipp, no ano de 2003, o JEF na cidade de São Paulo recebeu mais de oitocentos mil processos e as duas Turmas Recursais dos JEF que atuam no Estado já estão congestionadas de recursos. Mesmo assim, o TRF da 3ª Região, que abrange o Estado de SP, tem mais recursos em ações previdenciárias originários da Justiça Estadual comum do que aqueles que tramitam nas Turmas Recursais dos JEFs. Oportunidade em que o ministro faz o seguinte questionamento: “Qual será o efeito, se as sentenças dos juízes de Direito, atuando no interior do Estado de São Paulo, onde não há varas federais, estivessem sujeitas a recursos perante as Turmas Recursais? Com certeza, as inviabilizaria.” (COMARCAS..., 2005).

<sup>97</sup> A autora ajuizou sua ação no JE de Minas Gerais, pedindo a concessão de aposentadoria rural por idade. A sentença deferiu o pedido, concedendo o benefício de pensão por morte. Inconformado, o INSS recorreu da sentença, alegando incompetência absoluta do juizado estadual. O recurso do INSS subiu à Primeira Turma Recursal de Minas Gerais, que negou provimento ao recurso da autarquia. De acordo com a Turma Recursal, quando não há juízo federal no domicílio do autor, as ações previdenciárias podem ser propostas nos juízos de direito (comarcas estaduais) ou juizados estaduais, neste último caso observando-se o rito da Lei n.

INSS aponta divergência entre essa decisão e a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça:

No entendimento da Turma, o juizado estadual não é competente para conhecer de causas previdenciárias, que, por competência delegada, podem ser ajuizadas em comarcas estaduais, mas não com o rito especial. Nesse caso, o interessado tem apenas duas opções: ou entra com a ação na comarca estadual de seu município, mas sob o rito ordinário (não poderá se beneficiar do rito próprio dos juzizados especiais), ou se dirige ao juizado especial federal mais próximo para ajuizar sua ação. Segundo esclarece em seu voto o relator do processo na Turma Nacional, juiz federal Hermes Siedler, a Lei n. 9.099/95, que regulamenta os juzizados especiais estaduais, em seu art. 8º, estabelece que não podem ser partes em ação processada pelo rito por ela determinado as pessoas jurídicas de direito público. "Assim sendo, o rito a ser observado para o processamento do feito, por força da competência delegada pelo art. 109, parágrafo 3º, da Carta Magna, é o ordinário", afirma o juiz. A sessão de julgamento foi presidida pelo coordenador-geral da Justiça Federal, ministro Fernando Gonçalves. (BASTOS, 2006).

Estes dispositivos legais surgem apenas como um esforço de amenizar a situação gerada pela falta de uma interiorização satisfatória da Justiça Federal, sobretudo na primeira região, que abrange Estados das regiões norte e nordeste, cuja estrutura centralizada disponibiliza varas federais nas capitais dos Estados e, quando muito, em algumas cidades mais desenvolvidas, sendo ainda tímida a sua expansão para os demais municípios e, portanto, baixa a capilaridade de sua rede de atendimento. Observamos também que em algumas localidades, ao lado das varas federais comuns funcionam as varas de juizado especial federal, mas há situações em que o movimento forense não justifica a criação de uma vara de JEF, sendo então instalado o juizado adjunto, que funciona junto à vara federal comum. Mas a grande maioria dos municípios não dispõe de qualquer juízo federal instalado em sua sede, e para minimizar os efeitos dessa situação é que surge o permissivo em comento, assim: "[...] permite a Constituição da República o ajuizamento perante o juízo estadual, de causas que normalmente seriam processadas pela Justiça Federal." (CÂMARA, 2004, p. 218).

Corroborando também com esse posicionamento, Silva e Schäfer (2007, p. 108) entendem que o escopo maior desse artigo constitucional foi aproximar a justiça do interessado em seus serviços, e permitir um maior acesso à justiça a partir da ruptura com obstáculos formais mezininhos ao processo tradicional, sobretudo por que:

A Justiça Federal nasceu afastada geograficamente do interior, pois instalada somente nas capitais dos Estados. Como sabemos, **sempre foi e sempre será a distância o maior entrave ao pleno acesso à justiça**. Por isto houve a delegação de competência federal na Constituição – art. 109,

§3º-, e por isto mesmo é que o legislador elegeu critério metajurídico para o JEF, consistente na distância física entre a casa do cidadão e o juizado autônomo ou adjunto mais próximo de sua residência (SILVA; SCHÄFER, 2007, p. 107, grifo nosso).

Após essa abordagem acerca da competência do JEF's cíveis, adentraremos no estudo das partes que podem litigar nos juizados federais.

#### 3.5.4.2 As partes nos Juizados Especiais Federais

Estabelece o artigo 6º da lei 10.259/01 que poderão ser partes nos Juizados Especiais Federais:

- a) como autores, as pessoas físicas e as microempresas e empresas de pequeno porte, (assim definidas na Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996);
- b) como rés, a União, autarquias, fundações e empresas públicas federais.

Acerca desse dispositivo mencionado, Câmara (2004, p. 219) evidencia que estão autorizadas a demandar nos Juizados Especiais Federais Cíveis as mesmas pessoas que podem demandar nos Juizados Especiais Estaduais Cíveis a saber: as pessoas naturais, as microempresas e as empresas de pequeno porte. Entretanto, cabe aqui uma ressalva, pois o artigo 8º da lei 9.099/95 veda que o incapaz e o preso sejam partes nos Juizados Estaduais, e tal vedação não se estende aos Juizados Federais. A esse respeito Silva e Schäfer (2007, p. 58) esclarecem que o art. 6º da lei 10259/01 “[...] prevê a legitimidade de qualquer pessoa física para ser autor no juizado federal”, e concluem que no âmbito dos Juizados Federais não é admissível qualquer condicionamento à capacidade processual, sendo esta uma decorrência da natureza humana.

A esse respeito, o enunciado 10 do FONAJEF<sup>98</sup> é bastante esclarecedor: “O incapaz pode ser parte autora nos Juizados Especiais Federais, dando-se-lhe curador especial, se ele não tiver representante constituído.”

No mesmo sentido manifestam-se Silva e Schäfer (2007, p.58) asseverando que se o autor no Juizado federal for incapaz, deverá estar representado ou assistido na forma da Lei civil (art. 8º do CPC). E se estiver preso

<sup>98</sup> O FONAJEF significa Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais. Trata-se de um evento anual realizado pela AJUFE, onde são discutidas questões polêmicas ligadas aos Juizados Especiais Federais.

em regime fechado ou semi-aberto poderá designar um representante (art. 10 da lei 10259), não sendo óbice a sua ausência física nos atos processuais.

Criticando o rol das pessoas enumeradas pela lei 10.259/01, para integrar o polo ativo dos JEF's, Figueira Junior (2006, p. 122) levanta importante questão:

Estamos diante de um elenco taxativo de incapacitados para integrar o pólo ativo das demandas, conforme acabamos de ver estão excluídos o condomínio, o espólio, as associações ou sociedades beneficentes, assistenciais ou sociedades civis sem fins lucrativos. Se a intenção do legislador era privilegiar os hipossuficientes, não deveria ter deixado de fora do inc. I do art. 6º essas entidades, especialmente as últimas apontadas [...]

De acordo com Câmara (2004, p. 220), mais complexo que o exame do demandante é o estudo do polo passivo dos processos dos JEF's, segundo o autor estas pessoas podem ser designadas pelo termo entidades públicas federais, e a complexidade desse tema consiste em saber se somente elas poderão ser demandadas nos Juizados Especiais Federais.

A solução para essa questão encontra controvérsias doutrinárias. Segundo Silva e Schäfer (2007, p. 58-59) a resposta é afirmativa, tendo em vista que na visão dos autores: “apenas os entes expressamente arrolados como réus podem estar no pólo passivo da demanda nos JEF's”. Entender de forma contrária seria uma ofensa ao art. 6º da lei 10.259/01, como também o art. 8º da lei nº. 9.099/95, além de trazer para o juizado federal a possibilidade de execuções frustradas, ante a pessoa física ou jurídica de direito privado não-estatal. Entretanto, admite-se não ser esta a melhor doutrina, e em sentido contrário destacamos o Enunciado 21 do FONAJEF infirmo que: “As pessoas físicas, jurídicas, de direito privado ou de direito público estadual ou municipal podem figurar no pólo passivo, no caso de litisconsórcio necessário”.

#### *3.5.4.3 Princípios que orientam os Juizados Especiais Federais*

Segundo Santos (1985, p. 73-74) o processo quer na sua estrutura ou em seu funcionamento obedece a um sistema não eleito exclusivamente por uma questão de política legislativa, mas também por motivos de ordem técnico-científica, visando sua adaptação às circunstâncias decorrentes das transformações sociais.

Portanto, além de orientar-se por seus princípios específicos, o processo também deve seguir os princípios constitucionais. Para Correia (2005, p. 22-23), os

princípios insculpidos na Constituição, e que são comuns a todos os processos, são os seguintes: devido processo legal, contraditório, igualdade, juiz natural, motivação judicial, publicidade e, por último, introduzido através da Emenda Constitucional nº. 45/2004, o princípio da celeridade.

Não é o caso neste momento de efetuarmos uma análise mais detalhada dos princípios constitucionais que regem os processos. É suficiente apenas citá-los, com vistas a ressaltar sua importância para a sistemática processual dos juizados especiais.

Além dos princípios constitucionais em comento, também são de grande utilidade para a formação da base principiológica dos processos nos juizados, os princípios informativos do acesso à justiça, os quais segundo Carneiro (2003, p. 59-101) são de extrema importância para os juizados: acessibilidade, utilidade, proporcionalidade e operosidade, e que já foram abordados em tópico específico da presente dissertação, ao qual remetemos o (a) leitor (a).

Segundo Figueira Junior (2006, p. 65) os princípios processuais são um complexo de todos os preceitos que originam, fundamentam e orientam o processo.

Nessa linha de raciocínio, observamos que em harmonia com as transformações sociais, o processo do Juizado Especial Federal, é norteado pelos mesmos princípios dos Juizados Especiais da Justiça Estadual, os quais são subsidiariamente aplicados à Lei 10.259/2001 e estão estabelecidos no artigo 2º da Lei nº. 9.099/95, que dispõe: “O processo orientar-se-á pelos critérios da **oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade**, buscando sempre que possível a **conciliação ou a transação**.”

No mesmo sentido expressa-se Silva (2006, p. 134) advertindo que: “Os princípios que orientam os processos de competência do Juizado Especial Cível Federal são os mesmos adotados pela Lei nº. 9.099/95, aplicados no Juizado Especial Cível Estadual.”

Assim, estes princípios devem ser seguidos por todos os operadores do direito, a fim de que haja a garantia do pleno desempenho dos Juizados Especiais. Inicialmente, abordaremos o princípio da oralidade.

O princípio da oralidade é considerado o grande aliado dos escopos dos juizados. Ele está presente desde a apresentação do pedido inicial até a fase da execução dos julgados.

Segundo Marques (1977, p. 379) a oralidade, num sentido comum, significa o predomínio da palavra oral nas declarações perante juízes e tribunais. Em contraposição à oralidade, o autor destaca o princípio da escritura, ou procedimento escrito, no qual prepondera a palavra escrita. Desse modo, nos Juizados deve ser reservada a forma escrita apenas para os atos considerados necessários<sup>99</sup>; os demais devem ser gravados em fita magnética ou sistema audiovisual.

Tourinho Neto e Figueira Júnior (2006, p. 66-67), fazem referência a cinco elementos que constituem as linhas mestras da **oralidade**, sendo eles: a predominância da palavra falada; a imediatidade da relação do juiz com as partes e com os meios produtores da certeza; a identidade física do órgão judicante em todo o decorrer da lide; a concentração da causa no tempo; a irrecorribilidade das interlocutórias.

Constatamos, pois, que todos esses elementos da oralidade descritos anteriormente estão presentes nos Juizados Especiais. Conforme o ensinamento de Abreu (2004, p. 213), “[...] a Lei dos Juizados Especiais, além de erigir a oralidade como uma das normas *in procedendo*, também estabeleceu várias atividades das partes e do juiz balizadas por esse princípio.” O autor então menciona alguns dispositivos da Lei dos Juizados especiais, nos quais se manifesta **a predominância da palavra falada**: A possibilidade de formular o pedido inicial oralmente perante o juizado (artigo 14 §3º da lei 9099/95)<sup>100</sup>; a outorga de mandato verbal ao advogado (artigo 9º §3º)<sup>101</sup>; decisão de plano de todas as questões processuais obstativas do prosseguimento da audiência, remetendo-se para a sentença as demais (art. 28<sup>102</sup> e 29<sup>103</sup>); faculdade de formular-se contestação oral (artigo 30)<sup>104</sup>; oposição de

<sup>99</sup> Lei 9.099/95, art. 13 § 3º Apenas os atos considerados essenciais serão registrados resumidamente, em notas manuscritas, datilografadas, taquigrafadas ou estenotipadas. Os demais atos poderão ser gravados em fita magnética ou equivalente, que será inutilizada após o trânsito em julgado da decisão.

<sup>100</sup> Lei 9.099/95, Art. 14. O processo instaurar-se-á com a apresentação do pedido, escrito ou oral, à Secretaria do Juizado. §3º O pedido oral será reduzido a escrito pela Secretaria do Juizado, podendo ser utilizado o sistema de fichas ou formulários impressos.

<sup>101</sup> Lei 9.099/95, art. 9º § 3º O mandato ao advogado poderá ser verbal, salvo quanto aos poderes especiais.

<sup>102</sup> Lei 9.099/95, art. 28. Na audiência de instrução e julgamento serão ouvidas as partes, colhida a prova e, em seguida, proferida a sentença.

<sup>103</sup> Lei 9.099/95 Art. 29. Serão decididos de plano todos os incidentes que possam interferir no regular prosseguimento da audiência. As demais questões serão decididas na sentença. Parágrafo único. Sobre os documentos apresentados por uma das partes, manifestar-se-á imediatamente a parte contrária, sem interrupção da audiência.

<sup>104</sup> Lei 9.099/95 Art. 30. A contestação, que será oral ou escrita, conterà toda matéria de defesa, exceto arguição de suspeição ou impedimento do Juiz, que se processará na forma da legislação em vigor.

embargos de declaração orais (art.49)<sup>105</sup>; e solicitação verbal do início da execução da sentença (art.52, inciso IV)<sup>106</sup>).

O segundo elemento do princípio da oralidade conforme descrito acima é a **imediatidade do juiz**, e decorre de necessidade de que haja uma relação próxima, um contato maior do juiz com as partes, o perfil do juiz que atua nos juizados deve ser menos formal. Segundo Câmara (2004, p. 12), é necessário que haja uma imediatidade entre o juiz e a fonte da prova oral. O terceiro elemento do princípio da oralidade é a **identidade física do juiz**, segundo o qual, o juiz que colher a prova oral que tramita perante os Juizados Especiais Cíveis, fica vinculado ao processo para proferir a sentença. A consagração desse princípio pode ser observada na própria Lei 9.099/95<sup>107</sup> ao afirmar expressamente que a sentença deve ser proferida na própria audiência. Na prática, ocorre que muitas vezes o juiz encerra a audiência sem proferir a sentença. Nesse aspecto o postulado da identidade física do juiz, segundo Câmara (2004, p.17), acaba sendo de enorme importância no processo dos juizados especiais cíveis, pois o juiz que tiver colhido a prova oral estará vinculado ao processo.

O quarto elemento do princípio da oralidade é a **concentração da causa**, bem delineado por Batista e Fux (1997 p. 96-97): “[...] a compressão procedimental, tendente a reduzir o procedimento a uma só audiência, ou em outra designada em um curto de espaço de tempo, visando preservar as impressões pessoais do magistrado e sua memória acerca dos fatos da causa.”

O quinto e último elemento do princípio da oralidade é a **irrecorribilidade das decisões interlocutórias**, acerca do qual, Câmara (2004, p. 18) explica que no processo que tramita perante os juizados Especiais Cíveis são raras as decisões interlocutórias, todavia, contra aquelas que forem proferidas, não se admite recurso. O autor ressalta que na lei 10.259/01 existe a previsão de uma hipótese de cabimento de recurso contra decisão interlocutória. Trata-se da disposição contida nos arts. 4º e 5º da Lei que rege os Juizados Especiais Federais: “É recorrível a decisão que defere ou indefere liminar”. Impende aqui esclarecer este ponto: nos

---

<sup>105</sup> Lei 9.099/95 Art. 49. Os embargos de declaração serão interpostos por escrito ou oralmente, no prazo de cinco dias, contados da ciência da decisão.

<sup>106</sup> Lei 9.099/95 art.52, IV – não cumprida voluntariamente a sentença transitada em julgado, e tendo havido solicitação do interessado, que poderá ser verbal, proceder-se-á desde logo à execução, dispensada nova citação;

<sup>107</sup> Lei 9.099/95 Art. 28. Na audiência de instrução e julgamento serão ouvidas as partes, colhida a prova e, em seguida, proferida a sentença.

Juizados Especiais Cíveis Federais, não se admite, com a ressalva que acabamos de fazer, recurso contra decisão interlocutória. O objetivo desse dispositivo visa a evitar a paralisação, mesmo que parcial dos atos processuais e dos tumultos que possam prejudicar o célere andamento do processo.

Em seguida abordaremos o princípio da **simplicidade** ou **informalidade**. Câmara (2004, p. 19) esclarece que “[...] não obstante fale a lei em simplicidade e informalidade como conceitos distintos, a rigor está-se aqui diante de um só princípio, que tanto pode ser chamado de princípio da informalidade como de princípio da simplicidade.” Por força desse princípio, os atos processuais devem ser praticados informalmente, ou seja, sem apego a formas e ritos que possam comprometer a sua finalidade. O procedimento do Juizado Especial deve, portanto, ser simples, natural, franco, espontâneo, sem aparato, a fim de deixar os jurisdicionados à vontade para exporem seus objetivos, podendo-se inferir nos seguintes casos que a Lei 9.099/95 ampara o princípio em comento:

- a) a petição dispensa a fundamentação jurídica;<sup>108</sup>
- b) a intimação das partes pode ser realizada por qualquer meio idôneo de comunicação, inclusive o fac-símile ou meio eletrônico;<sup>109</sup>
- c) os julgamentos das turmas recursais compostas por juízes domiciliados em cidades diversas podem ser feitos por via eletrônica;<sup>110</sup> e
- d) é indispensável o precatório para a satisfação dos créditos decorrentes de sentenças definitivas ou acordos.<sup>111</sup>

Sendo assim, os juízes conciliadores e os servidores dos juizados deverão evitar ao máximo o formalismo que é típico do procedimento comum, procurando o desapego às formas processuais rígidas, burocráticas, bem como as exigências desproporcionais no cumprimento das normas processuais, cartorárias e do cerimonial, visto que agir de modo contrário inibirá as pessoas mais simples, que são aquelas que mais se utilizarão dos juizados. Esta forma de proceder certamente será de grande importância para a evolução dos juizados e para aproximar os juízes da população.

---

<sup>108</sup> Art. 14 da Lei 9.099/95.

<sup>109</sup> Art. 18 da mesma Lei.

<sup>110</sup> Parágrafo 3º do art. 14 da Lei 10.259/2001.

<sup>111</sup> Parágrafo 1º do art. 17 da Lei 10.259/2001.

Outro princípio de relevante importância na proteção dos interesses dos jurisdicionados é o da **economia processual**, também chamado de **princípio econômico**, que tem como objetivo obter o máximo de rendimento da lei com o mínimo de atos e fases processuais.

Segundo Abreu (2004, p. 215), pelo princípio da economia processual o julgador deve dirigir o processo conferindo às partes um máximo de resultado em confronto com um mínimo de esforço processual.

Deflui deste princípio, então, que o processo deve conter apenas atos processuais indispensáveis para alcançar a sua finalidade. Tendo em vista que a diminuição de fases e de atos processuais leva à rapidez, economia de tempo, logo, economia de custos, o que é de vital importância para uma justiça simplificada como a dos juizados.

O quarto princípio norteador do microssistema processual dos Juizados especiais cíveis é o da **celeridade processual**. Segundo Câmara (2004, p. 23), sob a regência deste princípio, o processo no juizado deve demorar o mínimo possível, devendo ser promovida uma prestação jurisdicional rápida, alcançando a solução do litígio no menor espaço de tempo. Entretanto, na prática, a situação não tem sido exatamente esta, conforme se observa a seguir:

É preciso que se diga que a falta de estrutura de alguns Juizados tem feito com que os processos nele instaurados demorem tanto quanto demoram os processos que tramitam perante os juízos comuns. Isto tem feito com que alguns juizados especiais cíveis, funcionem na prática como varas cíveis em que se adota um procedimento mais simples do que o ordinário [...] (CÂMARA, 2004, p. 24).

Em decorrência deste princípio, institutos tradicionais amplamente utilizados na justiça convencional desapareceram, como por exemplo, as prerrogativas de prazos para entes públicos, o precatório e o reexame necessário. Entretanto, é importante ressaltar que a celeridade não pode comprometer a efetividade dos princípios constitucionais, que são a garantia da adequada administração da justiça.

Além dos princípios já examinados, resta-nos observar o princípio da **conciliação e transação**, o qual se constitui como norte fundamental do sistema instaurado com esse novel modelo dos juizados especiais, pautado na concepção de que a solução consensual do conflito, construída através da composição das próprias partes seja mais benéfica à sociedade. Não só porque o acordo ou a

transação elevam o grau de comprometimento dos envolvidos no litígio, mas também representam um menor custo para o Estado.

Segundo Câmara (2004, p. 24) essa busca incessante pela autocomposição que observamos nos juizados especiais, trata-se de uma manifestação daquilo que Cappelletti chamou de “justiça coexistencial”, a busca de soluções consensuais, em que se consiga destruir a animosidade entre as partes, obtendo-se a verdadeira pacificação.

Após esse breve enfoque acerca dos Juizados especiais, temos a convicção de que foram trazidos à baila relevantes aspectos sobre o modelo processual por eles inaugurado, oportunidade em que passaremos a tratar de outra política pública de acesso à justiça: os juizados itinerantes, que constituem o foco maior de nossa investigação, integrando o título da presente dissertação, e acerca dos quais desenvolveremos uma pesquisa de cunho teórico-pragmática.

### **3.6 A Justiça itinerante**

Sob um enfoque semântico, a justiça itinerante é uma modalidade de prestação jurisdicional, que se operacionaliza de forma móvel, o termo itinerante é descrito por Quadro e Rosa (2006, p. 386) como um adjetivo referente a aquele (a) que viaja que percorre um itinerário, portanto, a justiça itinerante acontece através do deslocamento de parte da estrutura do Poder Judiciário, para outra localidade que não seja o fórum, a fim de realizar as audiências e as demais funções da atividade jurisdicional.

Entretanto, a escolha do local em que a justiça itinerante deverá atuar não se dá de forma aleatória, pois segue parâmetros que são determinados pelos limites territoriais da respectiva jurisdição da vara que a está implementando. Nesse sentido, com acerto Oliveira (2006, p. 3-4) esclarece que “Constituição expressamente estabeleceu limites territoriais ao Juízo Itinerante.” Este limite deve coincidir com os do juízo deslocado, de modo que nesses deslocamentos, não há possibilidade de exercer-se a jurisdição em área não abrangida pela Vara da qual o Magistrado seja integrante, sob pena de nulidade processual. Assim, “os juízes se deslocarão de suas sedes, mas não de sua jurisdição”.

Oliveira (2006, p. 3) ressalta, ainda, que ao deslocarem-se da sede ou subsele de seção Judiciária, o juiz e sua equipe não contarão necessariamente com o apoio humano e material próprio, podendo então requisitar equipamentos públicos e comunitários do município ou comarca onde haverá de funcionar provisoriamente.

Além do enfoque semântico, há, no entanto, outros aspectos que pretendemos iluminar nessa abordagem sobre a justiça itinerante, Pinto (2006, p. 21) adverte que é preciso ter em mente a importância do papel social cumprido pela justiça itinerante, pois a demanda existe e a utilidade do seu serviço também é inegável.

Nesse contexto, a justiça itinerante emerge como uma importante política pública de acesso à justiça, que desempenha relevante trabalho social, através da otimização de custos conforme se evidencia a seguir.

Com certeza é meio para permitir, com menores custos que a construção ou locação de prédios, em locais nem sempre a exigir a presença permanente de magistrados, a prestação jurisdicional célere pelo deslocamento, em caráter itinerante, do juiz mais próximo com jurisdição sobre o respectivo território, **assim assegurando aos litigantes o pleno acesso à justiça.** (OLIVEIRA, 2006, p. 4, grifo nosso).

E não é diferente o entendimento de Severiano (2007, p. 97-101) que dedica um tópico de sua obra para caracterizar de forma detalhada a justiça itinerante realizada na Paraíba, como uma política pública de acesso à justiça. O autor infirma que as Políticas públicas decorrem da ação do Estado direcionada para setores específicos da sociedade, e que os efeitos dessas ações e inações influenciam na vida das pessoas. Nesse aspecto, ele enquadra o projeto “justiça Itinerante” como política pública, alegando tratar-se de um programa criado por uma das agências do Estado que é o Poder Judiciário, que exerce uma das funções do governo. Em seguida o autor traz a lume outros requisitos a seguir delineados:

O segundo requisito das políticas públicas é que elas sirvam para a defesa e/ou ampliação dos direitos das pessoas, bem como, para a conquista de novos direitos até então inexistentes. Também nesse sentido está a “Justiça Itinerante” qualificada, pois ela intenciona facilitar o acesso à justiça, à assistência jurídica integral e gratuita e à duração razoável do processo, sendo todos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988. O terceiro requisito é a existência normativa regulatória para implementação da política, e neste aspecto está evidenciado que a “justiça itinerante” é uma política pública, pois a base normativa de sua criação foi o código de Processo Civil<sup>112</sup>, uma lei ordinária federal, e uma portaria<sup>113</sup>, uma norma

<sup>112</sup> Severiano (2007, p. 98) especifica o artigo disciplinador da Justiça Itinerante no CPC: “Art.176 Os atos processuais realizam-se de ordinário na sede do juízo. Podendo, todavia, efetuar-se em outro lugar, em razão de deferência de interesse da justiça ou de obstáculo arguido pelo interessado e acolhido pelo juiz.”

jurídica administrativa. A política pública, para ser reconhecida como tal, também requer que o previsto na norma jurídica que a criou saia do papel para a realidade social, mediante decisões administrativas, convênios e atividades específicas que impliquem na real implementação dela. Isto também se vislumbra na “justiça Itinerante [...] Por último, a política pública precisa ir ao encontro das necessidades da população, esta que é seu público alvo. Nesse aspecto, a “Justiça itinerante” percorreu os lugares de mais difícil acesso para chegar à população carente, urbana ou rural, que não tem acesso às unidades judiciais, levando a ela assistência jurídica integral e gratuita.

No mesmo vértice, direciona-se o relatório de auditoria realizada pelo TCU em 2000:

A experiência do **Juizado Itinerante** é positiva e traz benefícios imediatos às populações, principalmente, às mais carentes, que não tinham acesso à Justiça. Casos simples que, por falta de intervenção judicial, poderiam se complicar são solucionados rapidamente. O elevado índice de Conciliações marca a atuação desse juizado. (BRASIL, 2000, p. 19, grifo nosso).

Insta esclarecer, todavia, que a utilização da expressão Juizado itinerante normalmente ocorre quando a prestação jurisdicional itinerante é realizada por uma vara de juizado especial, mas pode ocorrer que uma vara comum, por exemplo, deseje atuar de forma itinerante. Nesse caso, não sendo esta de juizado, tem sido adotada a expressão Justiça itinerante, de modo genérico. O que nos leva a concluir que juizado itinerante é uma espécie da justiça itinerante.

Decorre daí a importância da abordagem que precedeu este tópico sobre o microssistema inaugurado pelos Juizados Especiais, tendo em vista sua imprescindibilidade para uma melhor compreensão sobre os Juizados Itinerantes, pois segundo Torres (2005, p.83), “[...] os juizados itinerantes são considerados uma ramificação dos juizados especiais.” Portanto, conhece melhor o ramo quem conhece a árvore, além do que, na verdade, os Juizados especiais e os Juizados Especiais Itinerantes (JEFI’s) têm por alicerce o mesmo estatuto.

De fato, é notória a importância do trabalho desenvolvido através da Justiça itinerante, que surge para democratizar o acesso à Justiça e amenizar o problema da ausência do Poder Judiciário em muitos municípios e comunidades, fator que contribui para o estreitamento do canal de acesso à justiça, podendo até inviabilizá-lo, através do alijamento da população.

Neste contexto, emerge a atuação do Poder Judiciário de forma itinerante para tentar diminuir sua dívida social de estar distante dos mais pobres e carentes

<sup>113</sup> Severiano (2007, p. 98), transcreve a portaria nº10/2002, expedida pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que dispõe sobre o funcionamento da Justiça itinerante no Estado da Paraíba

de justiça, pois como é consabido, é responsabilidade do Estado manter a regularidade e o bom funcionamento dos serviços judiciários. Nesta direção, sustenta Annoni (2008, p. 287), que “[...] diante do art. 93, XIII, da Constituição Federal<sup>114</sup>, o Estado brasileiro assume a responsabilidade pela eficiência do Poder Judiciário, comprometendo-se a garantir à população um número suficiente de julgadores conforme o crescimento da demanda em cada região do país.” Portanto, conforme mencionado, a Justiça itinerante surge para suprir essa lacuna, e aqui, nova advertência da autora:

Como dito, faltam juízes no Brasil e muitas regiões do país, mesmo em Estados da federação considerados ricos e desenvolvidos, muitas comunidades não têm acesso mínimo à justiça, ou seja, não têm sequer materializado o direito de petição ao órgão judicial, porque não há órgão judicial disponível [...] (ANNONI, 2008, p. 287).

Conforme foi possível observar do citado art. 93, XIII, do texto Constitucional, a quantidade de juízes deve ser proporcional não somente à população, mas também à demanda, e, sob esse último aspecto, Annoni (2008, p. 285), assevera que “[...] faltam juízes no Brasil, apesar de o país encontrar-se dentro da média mundial de 7,7 juízes para cada 100.000 habitantes.”<sup>115</sup>.

Diante desse quadro, cabe ao Estado desenvolver políticas públicas voltadas para solucionar esse déficit de juízes no país, e como já referido, não podemos ignorar que a implementação de uma política pública normalmente requer um investimento financeiro, fator que conduz ao estabelecimento de prioridades, pois ao fazer uma escolha o gestor pode ser guiado por várias racionalidades e interesses. Nesse diapasão Silva, como muita clareza põe em evidência algumas vertentes do jogo de interesses que envolvem essa escolha, da seguinte forma:

Na Alemanha, país de 80 milhões de habitantes, há 20.880 juízes. No Brasil, país com 184 milhões de pessoas, há 16.600 juízes. Fazendo-se o cálculo de quantos juízes brasileiros precisaríamos para introduzir entre nós a média Alemã [...] obteríamos o seguinte resultado: 48.024 juízes. Admitindo-se um salário médio de 12 mil reais para cada juiz, teríamos que gastar mais de 576.288.000. Seria viável este gasto? Vale a pena fazê-lo, num país com menor abandonado, hospitais públicos sem médicos e remédios, educação pública falha, segurança pública deficiente e falta de saneamento básico? (SILVA, 2004, p. 76).

<sup>114</sup> Constituição Federal: Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: XIII o número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população; (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 45, de 2004).

<sup>115</sup> Esses dados estatísticos estão disponibilizados pelo Ministério da Justiça (BRASIL, 2004).

No bojo de sua argumentação, Silva (2004, p. 77) salienta que a Justiça é um serviço público como os demais, “não havendo razão para que tal investimento seja ali concentrado.” Na mesma direção é a dicção de Assis (2006, p. 201), que compartilhando desse ponto de vista atribui a crise do judiciário ao problema da demanda e entende que o aumento da oferta não resolverá o problema, mas ao contrário, “realimentará a demanda”.

Em contrapartida, destaca-se a posição da professora catarinense à qual nos filiamos:

[...] A justiça, sim, merece crédito e investimento, uma vez que muitos dos problemas sociais mencionados poderiam ser resolvidos se o judiciário no Brasil fosse eficiente, a começar pela segurança pública. Diversos são os estudos que apontam a impunidade como um dos maiores obstáculos ao exercício pleno da cidadania e ao desenvolvimento. Um Estado que não reprime as práticas ilegais, que não atende a população em suas demandas, permite a banalização dos valores e princípios sociais. A impunidade gera mais violência e aumenta a insegurança, que compromete o desenvolvimento, gerando um acréscimo da demanda por outros serviços públicos como saúde e policiamento. Um judiciário eficiente e atuante mais acessível e rápido, geraria desenvolvimento social e econômico, atrairia investimentos externos para o Estado e reduziria a demanda social por outros serviços públicos. (ANNONI, 2008, p. 286).

Na mesma linha de raciocínio, Abreu (2004, p. 253) afirma que os problemas que envolvem a crise do judiciário ou sua disfuncionalidade, somente podem ser enfrentados com melhor dotação orçamentária, com uma moderna e adequada legislação processual e de organização judiciária e com uma melhor infraestrutura material e pessoal.

Desse modo, dentre as diversas políticas públicas adotadas no Brasil, no sentido de que sejam operadas mudanças positivas nos índices de acesso à justiça em nosso país insere-se a implementação da justiça itinerante, minimizando o déficit estatal nessa seara, até porque, segundo Tawil (1993, p. 77-79), a responsabilidade do Estado brasileiro pelo anormal funcionamento do serviço judiciário já estava consagrada na Constituição Federal, por meio do art. 37, caput e §6º<sup>116</sup>.

Portanto, conforme evidenciado, numa tentativa de reduzir essas dificuldades de acesso à justiça, foi instituída a justiça itinerante, que se

<sup>116</sup> Constituição Federal Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998). § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

operacionaliza através do deslocamento do Poder Judiciário para outras localidades onde o déficit de acesso à justiça é maior.

Em importante passagem, Abreu (2004, p. 241) ao discorrer sobre experiências pontuais de acesso à justiça refere-se à criação da justiça itinerante, como um projeto de justiça democrático, Observemos a seguir.

O panorama até aqui traçado possibilita, seja no plano institucional, seja no plano jurídico, político e social a adoção de políticas públicas tendentes a garantir o acesso à ordem jurídica justa à grande massa da população brasileira, com um judiciário comprometido com um projeto de justiça democrática e cidadã.

Assim, pretendendo mitigar essa dificuldade de acesso aos órgãos judiciários, optou o Estado por levar a justiça ao encontro desse cidadão, que se vê impossibilitado de solucionar suas contendas através da justiça. Dessa forma, a autorização legal inovadora, conduz o órgão judicial a descerrar as portas de sua sede e descortinar novos horizontes, rumo ao jurisdicionado carente de justiça.

Nessa esteira de raciocínio, com muita propriedade, Silva (2000, p. 159) lembrando algumas experiências de justiça itinerante no Amazonas, assevera que o Judiciário brasileiro, a par da necessidade de profunda reforma, precisa ser repensado, para que passe a exercer novo papel histórico, “desencastelando-se, para ir fartar a fome de justiça daqueles que não têm condição de ir às suas salas e palácios”.

### 3.6.1 Conceito e funcionamento da justiça itinerante

Segundo Nascimento (2007, p. 82), sob a ótica do acesso à justiça, a Justiça Itinerante surge como um mecanismo de descentralização e participação, que se dá através da aproximação do judiciário com a população, a fim de que se concretizem os direitos e garantias individuais, sociais e coletivos. Nessa perspectiva, o Juiz não mais permanece inerte, aguardando que os cidadãos se desloquem até ao fórum, mas de outro vértice, de forma pró-ativa, o judiciário desloca-se ao encontro da população, levando a prestação jurisdicional às localidades afastadas das comarcas e fóruns.

Primeiramente apresentamos conceito de Justiça Itinerante construído por Slaibi Filho (2005, p.142), segundo o qual a expressão justiça itinerante

[...] designa o modo de funcionamento da justiça de modo mais acessível ao jurisdicionado, assim aplicando o princípio constitucional do amplo acesso à

jurisdição, consistindo na atuação dos órgãos judiciais e dos órgãos e entidades que junto dele atuam (Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia, serventias registras e notariais) que se deslocam para onde está o jurisdicionado, utilizando para tal, equipamentos públicos comunitários [...] é utilizada pela grande maioria dos Tribunais que desconcentrou alguns serviços para o atendimento de populações localizadas em áreas com maior dificuldade de acesso. Expressão análoga é Justiça sobre rodas, também utilizada em determinados casos [...]

Vislumbrando que além de tornar a justiça mais acessível, os juizados itinerantes possibilitam ao juiz um melhor diagnóstico sócio-econômico da região. Akashi (2006, p. 114) destaca que com a justiça itinerante, “[...] em vez de as partes se deslocarem às capitais sede de juízos federais, são os juízes que irão às localidades onde houver mais carência de atuação jurisdicional.” O autor destaca ainda que:

Nos juízos itinerantes, os magistrados, acompanhados de uma equipe de serventuários, deslocar-se-ão ao local dos conflitos para realização dos atos processuais, o que também vai permitir uma análise próxima da realidade econômica e social da região por parte do juiz. Ao instituir a Justiça Itinerante, pretende-se democratizar ainda mais o acesso do cidadão comum aos serviços prestados pelo Poder Judiciário, garantindo-se à população de todo o território da jurisdição um acesso mais rápido e fácil à tutela jurisdicional. (AKASHI, 2006, p.114-115).

Em seguida apresentamos um conceito de Justiça Itinerante, formulado por Azkoul (2006, p. 68-90) que evidencia o seu aspecto formal, adjetivo ou processual.

Justiça itinerante consiste na prestação de serviço de tutela jurisdicional do Estado, que se efetiva juridicamente com a sentença ou acórdão, ato pelo qual o Juiz põe termo ao processo, decidindo ou não o mérito da causa em outros espaços que não os fóruns, ou seja, unidades móveis, em colégios, estádios de futebol, locais comunitários e em repartições públicas em geral, devidamente equipadas, preferivelmente, com sistema informatizado e de telecomunicações para coleta de provas, apreciação de pedidos iniciais e realização de audiências.

Para Maia (2006, p. 2) a Justiça itinerante pode ser entendida como a justiça disponibilizada por meio de unidades móveis, geralmente, por meio de ônibus adaptados, para levar a atividade jurisdicional do Estado aos lugares mais longínquos e necessitados. “A justiça itinerante nada mais é que um ‘pequeno fórum ambulante’, que percorre as cidades (onde já instalada), levando o Poder Judiciário às pessoas mais carentes.”

Na apresentação do Projeto Justiça itinerante do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, observamos relevantes aspectos acerca da justiça itinerante.

O Projeto Justiça itinerante vem sendo desenvolvido em vários Estados brasileiros e visa primordialmente ampliar o direito de acesso à justiça

reconhecida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, para garantir direitos fundamentais [...]

Nesse diapasão a implantação da Justiça Itinerante surge como um novo paradigma de prestação jurisdicional, segundo o qual os magistrados não mais permanecem inertes aguardando que as partes se desloquem até os tribunais para requerer-lhes o exercício da jurisdição, mas ao contrário de forma ativa e renovadora dos conceitos até então vigentes no judiciário nacional, vão ao encontro das comunidades promover a paz social através da solução de conflitos.

A proposta Justiça itinerante é também uma proposta de fortalecimento da cidadania, oferecendo toda orientação e informação possíveis aos jurisdicionados atendidos pelo projeto [...] (GAULIA, 2004).

Segundo Bezerra (2008, p. 159-160) a justiça itinerante é conceituada nos seguintes termos: “As chamadas “Justiças itinerantes” são, na verdade, audiências feitas em outros espaços que não os fóruns, a saber, em colégios e repartições públicas em geral. É a chamada descentralização e interiorização da justiça.”

A prestação jurisdicional entregue através da justiça itinerante, tanto pode assumir a modalidade contenciosa, quanto a voluntária, conforme se pode observar a seguir:

São prestados, no local, não só a jurisdição, no conceito clássico de Giuseppe Chiovenda, que é a função voltada para dirimir os conflitos de interesses pela substituição da vontade ou da atividade da parte, mas também atividades ditas de jurisdição voluntária, ou administração pública de direitos privados, ou mesmo atividades administrativas, como registro tardio de nascimento, casamentos coletivos e tantos outros. (SLAIBI FILHO, 2005, p. 145).

A seara de solução de conflitos vivenciada através da Justiça itinerante, segundo o entendimento de Bezerra (2008, p. 160), é a que melhor atende aos anseios do povo, “vez que nelas não há litígio em sentido estrito. Pelo contrário, as necessidades são atendidas sem litigiosidade”. O autor reconhece também, que é grande o acesso dos mais pobres ao judiciário, que já se espalha por muitos Estados brasileiros.

A implementação da Justiça Itinerante é descrita por Slaibi Filho (2005, p. 145) sob os seguintes aspectos: não exige a criação de um novo órgão judiciário, nem a elaboração de lei votada pelo Poder Legislativo, autorizando o aumento da despesa pública, com a criação de cargos de juiz, de membro do Ministério Público e tantos outros. Simplesmente se realiza o deslocamento dos servidores para o local da prestação de serviço, onde se encontra o jurisdicionado que tem dificuldade de acesso ao prédio do Fórum.

Nesse aspecto, surge certa controvérsia, pois devido à existência de grande demanda nas varas judiciais, quando é feito o deslocamento dos servidores

e juízes para outras localidades, a fim de atender a novas demandas, os serviços que estavam sendo por eles desenvolvidos, sofrem solução de continuidade, ficando paralisados e, desse modo, se torna mais comprometida ainda a celeridade processual.

Essa preocupação é também sentida por Polezze (2006, p.72), para quem.

Outro ponto a ser observado com cautela, apesar do aumento de gastos, é a criação de estrutura própria para os juizados itinerantes. Ele não pode ser suportado apenas pela vara especializada em JEF, sob pena de, em breve, inviabilizá-la. A simples demanda local da sede do JEF basta; é movimento mais do que suficiente para a estrutura humana disponível.

Discorrendo sobre o funcionamento da Justiça Itinerante, Slaibi Filho (2005, p. 145) com muita propriedade afirma que “[...] a Justiça Itinerante funciona através de serviços que ordinariamente são prestados em determinado local e que passam a ser exercidos no local de carência, não sendo necessária a criação de cargos públicos, mas meramente a edição de atos administrativos [...]”, os quais disporão sobre o modo de funcionamento no local da prestação dos serviços. Outro aspecto, destacado pelo autor, diz respeito ao custeio das despesas que possam surgir, e que devem ser supridas pelos equipamentos já existentes, no próprio Tribunal, e não havendo disponibilidade, poderão ser utilizados os comunitários<sup>117</sup>.

Percebemos desse modo, que apesar de existirem pontos em comum, não há uma uniformidade no modo de funcionamento da justiça itinerante, pois diversos fatores interferem para que haja diversidade na sua operacionalização.

Em seguida, através de três projetos de justiça itinerante que foram inscritos em 2004 e premiados pelo I INNOVARE<sup>118</sup>, passaremos a observar alguns desses pontos de contato e de diversidade funcional.

---

<sup>117</sup> “Bens comunitários são aqueles que atendem aos serviços de determinada comunidade, com utilidade pública, assim transcendendo ao interesse individual, mas que não pertencem ao Poder Público, como os bens públicos, dominiais e de uso especial. Os bens comunitários são aqueles, por exemplo, que atendem aos serviços comuns (bancos, jardins) ou que integram o acervo de entidades públicas ou de entidades privadas de utilidade pública, voltadas para a satisfação de interesses de determinada comunidade, como o orelhão, que é de propriedade da empresa de telefonia, mas que é instalado para atender interesses diversos da mesma empresa.” (SLAIBI FILHO, 2005, p.145)

<sup>118</sup> O Prêmio Innovare foi criado para identificar, premiar, sistematizar e disseminar práticas pioneiras bem sucedidas de gestão do Poder Judiciário, que estejam contribuindo para a modernização, desburocratização, melhoria da qualidade e eficiência dos serviços de justiça. O Prêmio Innovare é uma realização conjunta da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas-FGV, da Associação dos Magistrados Brasileiros-AMB e do Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de reforma do judiciário, com apoio da Companhia Vale do Rio Doce. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2006, p. 11).

Os projetos em comento são: '**Justiça e Comunidade**', realizado pelo Tribunal de Justiça do Pará, através da comarca de Santarém, '**Judiciário Rio abaixo, Rio acima**', realizado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, também através da comarca de Santarém e o '**Justiça Especial Volante**', realizado pelo Tribunal de Justiça de Roraima, através da comarca de Boa Vista, que se subdivide em '**Justiça Móvel**' e '**Justiça no Trânsito**'. Sabemos que existem ainda muitas variações nas diversas experiências já realizadas de justiça itinerante, mas através dessas três práticas premiadas, escolhidas aleatoriamente pretendemos formar uma pequena amostra que nos permita perceber aspectos concretos da operacionalização da justiça itinerante.

Inicialmente, faremos breve apresentação de cada um desses programas mencionados:

O '**Justiça e Comunidade**'<sup>119</sup> é realizado pelo Tribunal de Justiça do Pará, através da comarca de Santarém. A iniciativa consiste no mapeamento das localidades que necessitam da presença do Poder Judiciário e das ações de cidadania, objetivando além da tutela jurisdicional, serviços essenciais aos cidadãos como expedição de certidões de nascimento, casamento, documentos de identidade, carteiras profissionais, entre outros. Desde sua implantação em abril de 2001 até a data da inscrição no I prêmio Innovare, o programa já havia possibilitado a solução de 6.358 ações, todas julgadas por juízes de Direito. As matérias de sua competência são exclusivamente as das varas cíveis, sobretudo as relacionadas ao direito de família, órfãos e sucessões.

O projeto '**Judiciário Rio abaixo, Rio acima**', realizado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, através da Comarca de Santarém, iniciado em 15 de abril de 2003, consiste no deslocamento da vara Trabalhista a certas localidades que integram a jurisdição da Vara do trabalho de Santarém, através de um procedimento que reduz a termo a reclamação oral, notifica o reclamado para a audiência, realiza a audiência e julga, levando a prestação jurisdicional para as comunidades sem acesso à justiça do trabalho. São realizadas ainda as audiências comunitárias públicas, abertas com duração média de três a quatro horas de diálogo com as comunidades. A cada deslocamento ocorre o ajuizamento de pelo menos

---

<sup>119</sup> Maior detalhamento sobre os programas itinerantes mencionados pode ser obtido em A Reforma Silenciosa da Justiça (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2006, p. 80-84, 106 a 114e 115 a 136).

cinquenta novas reclamações. A partir dessa iniciativa já foram processadas e julgadas mais de trezentas ações.

Quanto ao Programa **Justiça Especial volante**, realizado pelo Tribunal de Justiça de Roraima, através da comarca de Boa Vista, sob coordenação da Juíza Tânia Maria Vasconcelos Dias de Sousa Cruz, observamos que sua autorização se deu por meio da Resolução nº. 009 de 16 de maio de 2001(DPJ 2160-19/05/2001).

Sua atuação se processa através da seguinte subdivisão: **justiça móvel** e **justiça no trânsito**. A primeira consiste em atendimento realizado em ônibus ou barcos aparelhados e equipados para atividades jurisdicionais, com competência para conciliar e homologar acordos em ações de natureza familiar e ações de alçadas dos juizados especiais. Realiza ainda o registro de nascimento de adultos e a conversão de uniões estáveis em casamento. Quanto a **Justiça no trânsito**, ela se inicia a partir de um chamado que desloca a equipe até o local do conflito, para atender, conciliar e homologar acordos em questões patrimoniais decorrentes de acidentes de trânsito, sem vítimas, na cidade de Boa Vista. O programa atua também com função educativa, através da divulgação das regras de trânsito, contribuindo para a redução das reincidências. Seu início deu-se em 21 de maio de 2001.

O programa Justiça Móvel já esteve pelo menos duas vezes em cada município sob a jurisdição da Vara e durante esse período acumulou 38.530 atendimentos os quais resultaram em 581 ações de competência dos Juizados especiais, 3.840 de competência das varas de família, 5.356 pedidos de registros e 905 conversões de uniões estáveis em casamento.

Tendo sido delineados os perfis de cada programa de justiça itinerante sob apreciação, partiremos para evidenciar alguns fatores comuns entre eles e outros peculiares, a fim de que possamos demarcar o modo de funcionamento dessa maneira especial de 'fazer justiça'.

Um dos fatores que contribui para a falta de uniformidade do funcionamento da justiça itinerante decorre da própria configuração geográfica da região a ser atendida, pois nem todas as localidades necessitam da ação itinerante do Poder Judiciário, devendo então ser traçado um roteiro das localidades a serem atendidas pela justiça itinerante, emergindo daí o primeiro diferencial, que é a frequência com que se realizarão as visitas, havendo varas que atuam com um calendário permanente e outras cuja periodicidade abrange períodos mais

espaçados obedecendo, por exemplo, um calendário, semestral , anual, bienal ou trienal , havendo inclusive aquelas que nunca realizaram a experiência da justiça itinerante.

A atuação do projeto ‘Justiça e Comunidade’, inicia-se com a visitação dos defensores públicos ao bairro escolhido, um mês antes da instalação do Programa Justiça e Comunidade, com o objetivo de informar a população sobre os serviços que serão prestados e prepará-los para o ajuizamento de ações. Cientes dos litígios que devem ser propostos, os defensores elaboram as petições iniciais e as distribuem aos juízos cíveis. Na data marcada para atendimento do programa, a equipe desloca-se até o bairro designado, entretanto não foi divulgada a periodicidade com a qual o programa vem sendo realizado.

Já no caso do projeto ‘Judiciário Rio Abaixo, Rio Acima’, a prática itinerante, ocorre através da atuação de uma equipe que se desloca de barco, balsa ou carro. O programa já se encontra incorporado ao calendário anual da vara do trabalho de Santarém, como atividade permanente e o seu cronograma é o seguinte:

| <b>MUNICÍPIO</b> | <b>Deslocamentos para reclamações e notificações</b> | <b>Audiências de conhecimento e de execução; realização de audiências comunitárias.</b> |
|------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Praíha           | Março                                                | Abril                                                                                   |
| Belterra         | Junho                                                | Julho                                                                                   |
| Monte Alegre     | Setembro                                             | Outubro                                                                                 |

Quadro 3 - Cronograma do Projeto Judiciário Rio Abaixo, Rio Acima.

Fonte: Fundação Getúlio Vargas (2006, p.113-114).

Observamos no Quadro 3, que durante seis meses, a cada ano a vara trabalhista está desempenhando atividades itinerantes.

No que tange ao Projeto “Justiça Especial Volante”, que se subdivide em dois subprogramas Justiça móvel e Justiça no trânsito, seu funcionamento é diferenciado em cada um desses subprogramas. No caso do “Justiça Móvel”, sua operacionalização ocorre através de etapas: nas segundas, terças e quartas-feiras, o escrivão, acompanhado da equipe fixa, recebe as reclamações e providencia a expedição das diligências necessárias. Concluídas as diligências, a equipe fixa retornará à comunidade, no prazo mínimo de 15(quinze) dias, sempre às quintas-feiras, acompanhada do representante do Ministério Público, com o intuito de realizar as audiências de conciliação.

Em seguida, o trecho de uma reportagem<sup>120</sup> divulga o calendário do Programa 'Justiça Especial Volante' de Roraima demonstrando que sua atuação é de forma constante:

Os atendimentos realizados no bairro de Boa Vista, com a Unidade Móvel (ônibus) da Vara Itinerante acontecem de segunda a quinta-feira, das 9h às 16h, nos locais divulgados no calendário. As audiências são realizadas sempre às quintas-feiras, com a presença da juíza Tânia Vasconcelos, de um promotor de Justiça e um defensor público.

Entretanto, nos casos em que as partes se façam presentes desde o início, a conciliação é logo instaurada; após a obtenção do acordo este é homologado, mediante sentença, com eficácia de título executivo. Caso não seja obtida a conciliação e se tratando de ação de competência da Lei nº 9.099/1995, o procedimento será remetido ao juízo competente, mediante distribuição, após provocação da parte autora. Em se tratando de ação de competência das Varas de família, arquiva-se o procedimento, devolvem-se os documentos aos interessados, com as devidas orientações para o ajuizamento da ação litigiosa cabível. A equipe fixa é composta por 01 Juiz de direito; 01 Promotor; 01 Defensor Público; 01 escrivão; 01 conciliador; 02 técnicos judiciários; 01 oficial de justiça; 01 policial militar; e 03 motoristas. No que se refere ao programa Justiça no Trânsito, o atendimento do perímetro urbano da cidade de Boa Vista ocorre diariamente, com plantão 24 horas, de acordo com escala previamente definida. A equipe fixa do programa é composta por (01 juiz coordenador, 03 conciliadores, 01 técnico judiciário, 02 peritos e 06 policiais militares).

Outro aspecto que interfere na determinação dessa frequência com que a justiça itinerante ocorre advém da própria estrutura da vara, tendo em vista que em se tratando de uma vara específica de Justiça Itinerante, suas possibilidades de atuação são bem maiores que as de uma vara normal, que já atua com uma demanda ordinária de processos, normalmente alta, e que, portanto, necessitará interromper algumas de suas atividades normais, para realizar atividades itinerantes com o deslocamento de parte de sua estrutura e equipe, além do que, necessitará de pessoal para dar andamento ao volume de novos processos, que passarão a integrar o acervo da vara, comprometendo desse modo sua atuação normal.

---

<sup>120</sup> A reportagem em comento encontra-se na íntegra no Anexo C da presente dissertação, podendo ser acessada através do endereço: <http://www.roraimaemfoco.com/colunistas/geral-mainmenu-45/6152-justiitinerante-divulga-calendo-de-atendimento.html> Acesso em 07/09/09.

Entretanto, se a demanda não for muito grande, é possível que haja uma compatibilização entre as atividades normais da vara, e as atividades da justiça itinerante, como é caso da experiência denominada 'Judiciário Rio Abaixo, Rio Acima' realizada pela Vara Trabalhista de Santarém, que segundo o relato do seu coordenador a realização da prática não prejudica o funcionamento e as atividades na sede da vara em Santarém, não havendo interrupção de nenhum serviço judiciário, dada a divisão planejada de serviços com o juiz substituto.

Desse modo, o programa 'Judiciário Rio Abaixo, Rio Acima' atua com parte da estrutura da própria Vara do trabalho a qual é acrescida com a participação de estagiários:

Para a execução da prática, a estrutura deve contar com a participação de dois juízes, (o titular, que coordena e executa o projeto, e o substituto, que fica na sede da vara). Além disso, é necessária a participação de quatro servidores, tomador de reclamações, dois oficiais de justiça e secretário de audiências e mais cinco estagiários das instituições de ensino. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2006, p. 112).

Devemos admitir que o deslocamento da equipe que realiza esse projeto de justiça itinerante, certamente interfere no desempenho das atividades normais desenvolvidas pela equipe que se deslocou, a menos que a demanda da vara seja pequena.

Nesse diapasão, destacamos que a experiência realizada pela 'Justiça Especial Volante' sentiu necessidade de criar uma vara permanente de justiça itinerante, com estrutura e pessoal próprio, disponível para se deslocar para as comunidades necessitadas e desse modo possibilitar o funcionamento das varas convencionais sem nenhum comprometimento.

Desse modo, para atender à crescente demanda pelos serviços do programa Justiça especial móvel, a Juíza Tânia Vasconcelos Dias inaugurou a vara itinerante possibilitando a melhoria das condições das equipes de trabalho e maior satisfação do jurisdicionado.

Entretanto, a experiência de criação de varas específicas de juizados itinerantes, com estrutura própria, que permitam sua atuação através de um calendário estável e constante, ainda não é uma prática generalizada.

Outra grande dificuldade enfrentada pela justiça itinerante é a falta de recursos financeiros e estruturais, fator que conduz à necessidade de que sejam firmadas parcerias, que entrem com apoio financeiro logístico e de pessoal.

Logo, as parcerias com outras instituições são de extrema relevância para que a experiência da Justiça itinerante atinja um maior êxito, entretanto o nível de articulação para o estabelecimento dessas parcerias não é homogêneo, advindo daí maiores ou menores dificuldades a serem superadas. Para ilustrar, apresentamos em seguida algumas entidades que participam como parceiras da Justiça itinerante.

No Projeto ‘Justiça e Comunidade’, o programa contou com o apoio dos seguintes parceiros: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, sociedade civil, Prefeitura de Santarém, Defensoria Pública, Ministério Público, SENAC e algumas faculdades de Direito, em Santarém. E, segundo o relato de seu coordenador, “[...] os recursos utilizados com combustível, alimentação, hospedagem são obtidos por meio de doações realizadas pelos parceiros da sociedade civil e órgãos do Poder Executivo, os recursos são auferidos com o estabelecimento de termos de cooperação entre tais entidades e o Poder Judiciário.” (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2006, p. 83).

No mesmo vértice, o coordenador do Projeto ‘Justiça Rio Abaixo, Rio Acima’, revela a importância dos parceiros para o funcionamento do programa, esclarecendo que:

O Projeto é realizado sem despesas para o judiciário e os principais fatores de sucesso são a boa vontade e a iniciativa pessoal do juiz [...] Como o projeto não possui equipamentos próprios, os computadores são emprestados pela câmara municipal, por colegas juízes da comarca entre outros, os recursos financeiros são auferidos por meio de parceria com as faculdades de direito: recebe-se o acadêmico para estagiar e as instituições de ensino arcam com as despesas de transporte, hospedagem e alimentação da equipe. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2006, p. 111-112).

No que tange ao programa ‘Justiça Volante’, a importância dos parceiros também é fundamental conforme observamos a seguir:

Para a execução de suas atividades o programa conta com a colaboração de alguns parceiros. Os principais são o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Cartórios de Registro Civil [...] O Instituto de Identificação que providencia a carteira de identidade do novo cidadão, o INSS Instituto Nacional de Seguridade Social, que também se faz presente. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- INCRA, a Secretaria Estadual de Saúde, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Defesa Civil e a Fundação Nacional do Índio - FUNAI, que observa o atendimento em terras indígenas. [...] Tem sido importante, também o apoio prestado pelo Exército e pela Força Aérea Brasileira. Essas instituições, sempre que solicitadas, cedem não só suas unidades para abrigar as equipes de trabalho, como contribuem com transportes aéreos e terrestres, além de providenciarem o alistamento militar nos casos pertinentes. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2006, p.132).

Evidenciamos, portanto, que as dificuldades financeiras e necessidade de parcerias são fatores comuns às três experiências de Justiça itinerante em comento. Mas, há um fator que é bastante diferenciado no seu funcionamento, trata-se dos locais em que atuam, pois enquanto algumas varas atuam de forma itinerante apenas no interior do Estado, outras atuam apenas nas capitais<sup>121</sup>, normalmente em bairros periféricos e afastados havendo ainda aquelas que atuam em ambos os espaços: capital e interior.

O projeto '**Justiça e Comunidade**' funciona na comunidade rural e Ribeirinha de Santarém, levando a jurisdição às comunidades mais afastadas e à população mais carente, possibilitando o resgate de sua cidadania. (Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito do RJ da FGV, org. 2006, p.81-82).

No caso do projeto '**Justiça Rio abaixo, Rio acima**', suas atividades são desempenhadas na região interiorana, através do deslocamento da Justiça do trabalho a regiões que integram a área da jurisdição da vara de Santarém, são atendidos três municípios: Prainha, a 12 horas de viagem de barco de Santarém, Belterra, a duas horas de carro de Santarém e Monte Alegre, tratam-se de cidades situadas na região do baixo-amazonas, a oeste do Pará, nas quais são desenvolvidas as seguintes atividades:

Deslocamento aos municípios rurais e ribeirinhos, e recebimento das reclamações; Notificação do reclamado pelo oficial de justiça; realização de audiências no local do conflito trabalhista; e realização de audiência para esclarecimento de direitos básicos de empregados e empregadores. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2006, p.106-114).

A '**Justiça Especial Volante**' por sua, vez atende tanto aos bairros da capital, quanto à zona rural conforme é possível observar a seguir:

[...] o atendimento é feito em todos os bairros da periferia de Boa Vista, em municípios que não são sede de comarca e em localidades de difícil acesso dentro das comarcas do interior do Estado de Roraima. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2006, p.130).

A equipe de trabalho da Justiça móvel tem visitado todas as localidades do Estado de Roraima, sem se deixar intimidar por sua área de 224.000 Km<sup>2</sup>, com a precariedade das estradas, as correntezas dos rios ou a altura das serras, [...] O programa esteve pelo menos duas vezes em cada município. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2006, p.119).

<sup>121</sup> À guisa de ilustração, trazemos a experiência dos juizados itinerantes realizada no Estado de São Paulo, que segundo Maia (2006, p.2) até o ano de 2006 era realizada apenas na Capital: "No Estado de São Paulo, por exemplo, o Juizado itinerante, por enquanto atua apenas na Capital, havendo uma pauta preestabelecida pelo tribunal de Justiça, que indica o dia, o horário e o bairro, onde as pessoas poderão comparecer". A autora relata que as causas mais comuns são : direito do consumidor, planos de saúde, colisões de veículos, cobranças em geral, despejo para uso próprio e execução de títulos. A pauta do Juizado itinerante do TJ de São Paulo está disponível em: <http://portal.tj.sp.gov.br/wsp/portal/tj.noticias.visualizar>.

Através da descrição do funcionamento desses três programas de justiça itinerante, acreditamos ter possibilitado uma maior aproximação com a realidade em que se desenvolve esse trabalho de inequívoca relevância política e social, não só para o Poder Judiciário, mas, sobretudo, para as comunidades abrangidas por essa maneira especial de distribuição de justiça. Entretanto, não podemos deixar de reconhecer que diante das dimensões continentais de nosso país, acrescida da sua riqueza cultural e diversidade geográfica, muitos aspectos afetos a outras experiências itinerantes deixaram de ser apontados, mas com certeza, foi possível destacar pontos de contato e pontos de divergência no seu funcionamento, que contribuem para enriquecer nossa reflexão sobre mecanismos que possam ser implementados para exponenciar o alcance e os resultados de tão importante política pública.

Por fim, cabe ressaltar que após esse enfoque de aspectos pragmáticos da justiça itinerante, no tópico seguinte abordaremos o contexto em que se deu a sua inserção na legislação nacional.

Impende esclarecer, todavia, que mesmo antes de sua previsão em lei, a Justiça Itinerante já era realizada em diversos Estados da federação, porém, seu funcionamento se dava de forma facultativa, através de experiências alvissareiras e inovadoras, como as que foram descritas neste capítulo.

### 3.6.2 Previsão legal da Justiça itinerante

O nosso Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº. 5.869 de 11.01.1973, segundo Severiano (2007, p. 98), já trazia a semente, a base normativa da Justiça itinerante, conforme observamos a seguir: “Art 176. Os atos processuais realizam-se de ordinário na sede do juízo. Podem, todavia, efetuar-se em outro lugar, em razão de deferência de interesse da justiça ou de obstáculo arguido pelo interessado e acolhido pelo juiz.”

Verificamos que embora no artigo 176 não tenha sido utilizada a expressão “justiça itinerante”, sem dúvida alguma, encontra-se ali o seu embrião, através da possibilidade, ainda que de forma tímida, e em caráter excepcional, de realização dos atos processuais em outro lugar, que não seja a sede do Juízo.

Podemos denotar que o referido artigo do CPC, encontra-se em perfeita harmonia com a sistemática processual tradicionalista, que privilegiava o princípio da inércia do juiz, segundo o qual o julgador deve ser um mero espectador da batalha judicial, e só deve agir se provocado, arguido. Entretanto, a partir das influências da 3ª onda Cappellettiana<sup>122</sup> conhecida como o enfoque de acesso à justiça, passam a ser concretizadas uma série de reformas no nosso CPC a partir das quais, percebemos o rompimento com tradicionais institutos processuais, de forma que na atualidade o nosso sistema processual passa a exigir do magistrado uma posição mais ativa, conforme se observa nos arts. 125, 126, 177 in fine, 330 e 798 do CPC.

Através dessa nova sistemática processual, o magistrado não precisa mais aguardar inerte que o interessado venha a arguir os obstáculos de acesso à justiça, mas ao contrário, cabe a ele identificar as localidades que enfrentam esses obstáculos, e de forma proativa, deslocar-se ao encontro dessas comunidades a fim de efetivar a prestação jurisdicional.

Constatamos, portanto, que essa semente da justiça itinerante germinou, e de simples permissivo para que os atos processuais fossem realizados fora do seu local ordinário, tornou-se uma importante política pública de acesso à justiça, com previsão expressa não apenas em leis ordinárias, mas na própria Constituição Federal de 1988.

De modo que em 1995 a Justiça itinerante passa a ser prevista em nosso ordenamento, através da Lei dos juizados especiais. Nesse sentido, Azkoul (2006, p. 95), ressalta que a justiça itinerante é um sistema moderno, social e democrático, com previsão legal implícita nas regras do artigo 94 da Lei 9099/95, veja-se

Art. 94. Os serviços de cartório poderão ser prestados, e as audiências realizadas fora da sede da Comarca, em bairros ou cidades a ela pertencentes, ocupando instalações de prédios públicos, de acordo com audiências previamente anunciadas.

Evidenciamos, no artigo em comento, que embora a nomenclatura 'justiça itinerante' não esteja empregada de forma explícita, a sua essência encontra-se ali bem delineada, e, desta feita, diferentemente do previsto no CPC, podendo ser realizada independentemente de arguição pelo interessado. Ela surge como uma faculdade, ainda sem caráter obrigatório.

---

<sup>122</sup> Remete-se o leitor ao primeiro capítulo dessa obra, que trata do movimento de acesso à justiça e contempla as ondas renovatórias do Acesso de Mauro Cappelletti e Garth .

Posteriormente, em 2001, o funcionamento da justiça em caráter itinerante passou a ser previsto também pela Lei dos Juizados Especiais Federais nº 10.259/2001, no parágrafo único do seu artigo 22, *in verbis*:

**Art. 22.** Os Juizados Especiais serão coordenados por Juiz do respectivo Tribunal Regional, escolhido por seus pares, com mandato de dois anos.  
Parágrafo único. O Juiz Federal, quando o exigirem as circunstâncias, poderá determinar o funcionamento do Juizado Especial **em caráter itinerante**, mediante autorização prévia do Tribunal Regional Federal, com antecedência de dez dias.

Percebemos que o termo “itinerante” já passa a ser empregado de forma explícita, e também que a iniciativa da realização do Juizado itinerante fica a critério do Juiz Federal, que poderá determinar, de ofício, o seu funcionamento, independente de arguição de obstáculo ao acesso à justiça ou provocação pelo interessado, o que representa um avanço em relação à sistemática do artigo 176 do CPC, já tratada anteriormente.

Em seguida, tornou-se imperiosa a sua criação em âmbito nacional, através da previsão expressa do termo ‘justiça itinerante’ na Emenda constitucional nº45, promulgada em 9 de dezembro de 2004, cujos artigos serão abordados com mais vagar no tópico seguinte.

### *3.6.2.1 A Reforma do Judiciário e as repercussões da Emenda Constitucional nº. 45/2004 na Justiça Itinerante*

Foi através da Emenda Constitucional nº45/2004 que a Justiça Itinerante ganhou status constitucional e caráter obrigatório. A propositura dessa Emenda foi fortemente influenciada pelas ideias do movimento pela Reforma do Judiciário iniciado em meados de 1990.

Através da leitura do cenário nacional existente na década de 90 será possível uma melhor compreensão do movimento conhecido como reforma do judiciário, no bojo do qual se desenvolveu longo debate em prol do fortalecimento do judiciário, voltado para imprimir maior agilidade, acessibilidade e credibilidade no seu funcionamento.

Esse repentino surgimento do judiciário no contexto político brasileiro foi, sem dúvida, motivado, pelas previsões da Constituição de 1988, voltadas para restabelecer as liberdades democráticas conforme se observa a seguir:

Sob a Constituição de 1988, recuperadas as liberdades democráticas e as garantias da magistratura, juízes e tribunais deixaram de ser um departamento técnico do governo e passaram a desempenhar um papel político, dividindo espaço com o legislativo e o executivo [...]. É certo, contudo, que o poder dos Juízes e Tribunais, como todo poder em um Estado Democrático de Direito, é representativo, vale dizer é exercido em nome do povo e deve contas à sociedade. [...] a verdade é que a percepção concreta desse fenômeno é relativamente recente. O distanciamento em relação à sociedade, à opinião pública e aos meios de comunicação fazia parte da tradição de isenção e de auto-preservação do judiciário. Embora a intenção fosse a da reserva e da virtude, a consequência foi uma disseminada incompreensão acerca do papel e da importância das instituições judiciais. (CASTRO et al., 2005, p. 2).

Porém, a situação vai se alterando na década de 90, e o Poder Judiciário passa a ter maior exposição pública e visibilidade. Nesse contexto, Sadek (2001, p. 7) ressalta que ganha força a inclusão da questão judiciária na agenda política brasileira, graças ao cenário político então vigente, marcado por propostas de reforma constitucional voltadas para modificar o perfil do Estado e sua relação com a economia e a sociedade, oportunidade em que a prestação judicial é revigorada e reconhecida como importante função Estatal.

Nesse contexto, ressalta Oliveira (2007, p. 1) que “[...] como fruto do denominado neoliberalismo, o judiciário brasileiro passou a ser investigado, criticado e instigado a mudar conceitos e o congresso Nacional passou a ser compelido a alterar estruturas dos tribunais, gerando questionamento a cerca da independência dos poderes.”

O movimento de reforma do judiciário então se tonifica e direciona-se no sentido de reorganizar a estrutura do Poder Judiciário nacional, através da PEC nº96/1992, de autoria do deputado federal Hélio Bicudo, que após longa tramitação resultará na EC 45/2004, conforme veremos a seguir.

Um aspecto que merece relevo nesse processo de emendas à CF de 1988 é evidenciado por Akashi (2006, p. 19) e refere-se à finalidade dessas emendas: “[...] as reformas havidas na carta Magna desde a sua promulgação, tiveram por escopo a atração de capitais estrangeiros, ditos indispensáveis para o desenvolvimento do Brasil.”

Dentre os fatores que afastam os referidos investimentos externos são inseridos: a morosidade, a imprevisibilidade, a insegurança e o custo do Poder Judiciário nacional. E para atrair o capital estrangeiro, passam a ser profundamente debatidas as crises enfrentadas por este poder, a fim de que alterações sejam propostas.

Sem sombra de dúvida, esses fatores de retração do capital externo mencionados anteriormente, sobretudo a morosidade do judiciário, são um reflexo do crescimento significativo da demanda por justiça verificada sob os auspícios da Constituição Cidadã. Em seguida são apontados alguns dos motivos desse crescimento: Primeiramente, destaca-se a redescoberta da cidadania e a conscientização dos indivíduos em relação aos próprios direitos, mais adiante vem a criação de novos direitos e introdução de novas ações no texto constitucional, além da ampliação da legitimação ativa para sua propositura. Desse modo, o Poder Judiciário passa a ocupar um “papel simbólico importante no imaginário coletivo.” (CASTRO et al., 2005, p. 2).

Essa elevação da demanda agravou ainda mais a situação, tendo em vista que as instituições judiciais não estavam preparadas para atendê-la, sendo então o Judiciário colocado na berlinda e submetido a uma severa crítica da opinião pública brasileira.

Nesse cenário, o movimento pela reforma do judiciário emerge com propostas concretas voltadas para solucionar tal problemática, dentre as quais se encontra a instalação da **Justiça itinerante**, mas a tramitação dessa proposta de Emenda Constitucional é muito lenta, pois desde sua proposição original através da PEC 96 em 1992, até a sua promulgação através da EC nº45 em 08 de dezembro de 2004, decorreram 12 anos de tramitação.

Segundo Sadek (2001, p. 7) “[...] dois aspectos da reforma judiciária merecem destaque inicial: a importância assumida pela questão no debate público, e ao mesmo tempo, a dificuldade de construir acordos suficientes para a implementação de mudanças.”

Akashi (2005, p. 19-22), objetivando uma maior compreensão da ideologia que inspirou a PEC nº 96/92, destaca alguns pontos da justificativa que acompanhou sua apresentação à época. Inicialmente, o deputado Hélio Bicudo asseverou que a Justiça, em seus vários setores, precisava se modernizar, com a consciência de que os juízes fazem parte da comunidade, daí a proposta de uma nova organização da carreira de juiz, fixando-o mais demoradamente à comunidade como reflexo da questão da vitaliciedade.

Outro aspecto destacado pelo deputado refere-se à necessidade de uma maior atenção para com os Tribunais Superiores, STF e STJ, propondo outra forma de recrutamento de seus membros para preservar a soberania do Poder Judiciário.

Foi destacada, ainda, a questão do controle externo, oportunidade em Akashi (2005, p. 20) rememora o seguinte pronunciamento do deputado federal Hélio Bicudo:

[...] o Poder Judiciário, é dentre os três Poderes, o único infenso à fiscalização. Enquanto o Executivo é fiscalizado pelo Legislativo, este pelo voto e ambos pelo Judiciário, os juízes não são submetidos a nenhuma modalidade de censura externa. (AKASHI, 2005, p. 20).

Em referência à Justiça do trabalho, o deputado propôs uma atuação mais ágil e argumentou que não teria mais sentido a manutenção dos juízes classistas. No que tange à Justiça Federal, ele afirmou que com a Reforma, haveria um retorno ao sistema anterior ao golpe de 1964, que no seu entendimento criou uma “Justiça Federal realmente inviável, incapaz de cumprir suas tarefas, propiciando, uma situação de verdadeira denegação de justiça” (AKASHI, 2005, p.21).

O deputado Hélio Bicudo propôs ainda que os litígios de interesse da União fossem direcionados à Justiça Estadual, tendo em vista o deficitário funcionamento da Justiça Federal. Tal proposta, entretanto não foi aprovada, conforme evidenciamos a seguir:

O “déficit” nos julgamentos da justiça federal observou ele, requereria uma providência capaz de aproximá-la de seus jurisdicionados, com a entrega - conforme a proposta da época, e que não vingou na EC nº45/04-da decisão dos litígios de interesse da União à Justiça Estadual, que estaria mais aparelhada para esse mister. (AKASHI, 2005, p. 22).

Cabe mencionar nesse espaço, que apesar dos limites e dificuldades enfrentados pela Justiça Federal, esta vem desempenhando um relevante papel, exercendo funções bem definidas e específicas que contribuem para uma maior especialização e agilidade processual no tratamento dos feitos que lhe são submetidos e desse modo desafogando a justiça estadual e sua respectivas instâncias recursais.

O deputado Hélio Bicudo também asseverou que a justiça militar perderia o sentido no novo sistema proposto e deveria ater-se aos problemas de disciplina interna dos quartéis.

Akashi (2006, p. 22) destaca que o texto original da reforma do judiciário, PEC 96-A/1992 sofreu, ao longo dos seus 12 anos de tramitação, centenas de emendas e destaques, Foram relatores os então Deputados Federais Luiz Carlos Santos, Jairo Carneiro, Aloysio Nunes Ferreira e Zulaê Cobra, e os Senadores Bernardo Cabral e José Jorge. Desse modo, houve substancial mudança na

proposta inicial, que se tornou mais abrangente, culminando com a promulgação da EC nº45/2004.

Entretanto, nesse contexto, cabem breves considerações sobre o Processo Legislativo da EC 45/2004. Conforme já destacado, foi lenta a tramitação da Emenda de Reforma do judiciário, fator que nos remete a abordar o histórico do seu processo legislativo. Também já foi dito que a proposta de Emenda Constitucional nº96 foi apresentada à Câmara dos Deputados em 26 de março de 1992 pelo deputado federal Hélio Bicudo, com a finalidade de modificar aspectos da estrutura do Poder Judiciário. A seguir trataremos sobre o percurso feito pela referida Emenda.

Em 12/08/1992, o deputado Luís Carlos Santos (PFL-SP) consegue aprovar seu parecer pela admissibilidade da PEC 96/92 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, por unanimidade. Em 14/12/1993, a Presidência da Câmara encaminha a PEC para transformação em proposta de Emenda Revisional, sendo esta prejudicada pelo término dos trabalhos de Revisão Constitucional. Segundo Akashi (2006, p. 23), somente em 02/08/1995 a Câmara dos Deputados criou comissão especial para dar parecer sobre o projeto, sendo seu relator o deputado Jairo Carneiro (PFL-BA). O parecer foi proferido em 08/08/1996, sendo favorável à PEC nº 96/92 e à PEC nº112/95, apensada como substitutiva e prevendo a fiscalização externa ao Poder Judiciário, com vedação à interferência no mérito das decisões proferidas.

No início de 1999 a PEC nº96/92 foi arquivada, mas em 30 de março <sup>123</sup>do mesmo ano, a Comissão Especial foi reativada, tendo o deputado Jairo Carneiro como presidente e o deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) como relator. Segundo Akashi (2006, p. 24), em 11 de agosto de 1999, o deputado Aloysio Nunes ferreira foi substituído pela deputada Zulaiê Cobra (PSDB-SP), cujo relatório foi

---

<sup>123</sup> Nesse mesmo dia, foi aprovado o requerimento do deputado Ricardo Barros solicitando a apensamento das PEC's nº127/95, nº215/95, nº368/96 e nº 500/97, em junho de 1999, o deputado Aloysio Nunes Ferreira, aprovou as PEC's nº96/92, nº112/95, nº368-A/96 e nº500/97, rejeitando as demais. Entretanto, segundo Akashi (2006, p.23-24), seu relatório foi recusado pela OAB, pela oposição e pelos magistrados por considerarem sua proposta muito centralizadora. A título de esclarecimento, serão especificados em seguida os conteúdos de cada uma das propostas de Emenda Constitucional referidas. A PEC nº127/95-Aumentava para 75 anos a idade limite para que o magistrado se aposentasse compulsoriamente, a PEC nº215/95-Estabelecia aposentadoria voluntária aos 15 anos de serviço e 5 anos de exercício da judicatura para as mulheres, a PEC nº368/96-Atribuiu competência à Justiça federal para julgar os crimes praticados contra os direitos humanos, a PEC Nº500/97-Deu nova redação ao §2º do art. 102 da CF, criando o efeito vinculante nas decisões do STF para outros tribunais, órgãos e empresas federais, estaduais e municipais, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo, exigindo a declaração do voto de dois terços de seus membros para as demais decisões definitivas de mérito.

aprovado por unanimidade na comissão especial em 19/10/1999. No ano de 2000, o relatório foi apresentado ao plenário da Câmara, emendado e aprovado, de modo que em junho do mesmo ano a PEC 96/92 foi aprovada na Câmara e encaminhada para o Senado sob o nº. 29/2000.

O Senador Bernardo Cabral encaminhou seu relatório para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, sendo este aprovado em 06 de março de 2002, oportunidade em que o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva empreendeu para que a reforma fosse aprovada em seu governo. A partir de então, a tramitação da PEC ganhou novo ritmo, principalmente com a criação da secretaria de Reforma do judiciário no âmbito do Ministério da Justiça.

Em 26 de junho de 2003, o Senador José Jorge (PFL-PE) foi nomeado relator. E após a realização de várias audiências públicas, com participação de várias entidades<sup>124</sup> e ministros, seu relatório favorável à proposta foi aprovado pela CCJ do Senado em 17 de março do ano seguinte.

Em 07 de julho de 2004, o Senado Federal aprovou em primeiro turno e, em novembro em segundo turno, a PEC nº96/92, que foi elevada ao status de Emenda constitucional sob o nº45, e publicada no DOU de 31/12/2004.

Assim, com a EC 45/2004, foi dado o primeiro passo em direção da reestruturação do judiciário, tão aguardada pela população. Nesse contexto, Bandeira (2005, p. 4) alerta que esta é apenas a primeira fase da reforma, pois: “[...] retorna à Câmara dos deputados a PEC nº358 de 2005, conhecida como PEC paralela da reforma, contemplando matérias sobre as quais o Congresso não alcançou ainda consenso.”

Por conseguinte, concluímos que nem todas as questões constantes da proposta de reforma do judiciário iniciada em 1992 foram contempladas na EC 45/2004, tendo em vista que relevantes discussões foram desmembradas e submetidas a reflexões noutra PEC já referida, dita como paralela (PEC nº 358/2005).

Akashi (2006, p. 26) ressalta que a reforma constitucional em comento, resultou como o fruto do esforço dos três poderes da República, que agiram “sobre o olhar atento e esperançoso de toda a sociedade”. Uma preocupação visível do constituinte reformador foi o acesso à justiça, através de várias ações como o

---

<sup>124</sup> Dentre as quais: PGR, OAB, CONAMP, AJUFE, ANPR, TST, STM e AMB.

fortalecimento das Defensorias Públicas, o forte estímulo aos juizados especiais e aos juízos arbitrais e “à **experiência da justiça itinerante**, que se revelou de grande sucesso, alcançando o status constitucional”.

No mesmo sentido, manifesta-se OLIVEIRA (2006, p. 1), considerando que dentre os pontos positivos implementados pela EC 45/2004, insere-se a justiça itinerante conforme evidenciamos a seguir.

Merecem destaque aqueles relacionados com a “Justiça Federal, que inseriu a regra dos **Juízos itinerantes** e das câmaras Regionais, voltados à descentralização da prestação jurisdicional, como de resto fez com a Justiça do Trabalho e com as Justiças dos Estados do DF, ao estabelecer dispositivos similares para tais ramos do Poder Judiciário.”

Conforme observado, a obrigatoriedade de instalação da justiça itinerante passa a ser prevista pela Emenda Constitucional nº45/04, com o fito de melhorar o funcionamento da Justiça, através dos seguintes artigos:

**Art. 107 § 2º** Os Tribunais Regionais Federais instalarão a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 45, de 2004).

**Art. 115, § 1º:** § 1º Os Tribunais Regionais do Trabalho instalarão a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções de atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 45, de 2004)

**Art. 125 § 7º** O Tribunal de Justiça instalará a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 45, de 2004)

Azkoul (2006, p. 96), destaca que antes da EC 45/2004, não havia previsão expressa na Constituição Federal, do termo Justiça Itinerante, mesmo assim a experiência passou a existir, nos Estados, por atos administrativos baixados pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, nos termos e regras contidos no art.94 da Lei nº 9.099/95.

Desse modo, a partir da Emenda constitucional nº. 45/2004, a terminologia justiça itinerante foi expressamente inserida no texto de nossa Carta maior, e sua extensão foi aprimorada, vez que a prestação jurisdicional não mais ficou adstrita ao âmbito dos juizados especiais, mas ganhou caráter geral. Ademais foi possibilitado que os prédios comunitários também fossem utilizados para a realização dos juizados itinerantes, e não apenas os prédios públicos, como previa a lei 9.099/95.

Observa-se que a disposição dada ao texto constitucional pelos artigos acima transcritos, determina a obrigatoriedade dos tribunais levarem a justiça até a população. Essa atuação, num primeiro momento, segundo Annoni (2008, p. 287) “[...] irá ajudar a sanar a falta de juízes em muitas comarcas, que poderão ter atendimento organizado pelo Tribunal para sanar essa deficiência.”

Além do que, através dos itinerantes, muitas comunidades que não dispõem de órgão judicial, poderão ter a oportunidade de solucionar seus problemas de ordem jurídica, além de ter acesso a informações sobre direitos que sequer imaginavam possuir e ainda providenciar serviços.

Ressaltamos ainda que em 06 de dezembro de 2005, sob a presidência do Ministro Nelson Jobim, o CNJ, publicou a sua Recomendação nº01<sup>125</sup> estabelecendo no seu anexo I as prioridades estratégicas dos Juizados Especiais Estaduais, dentre as quais a “Imediata implantação dos Juizados Especiais Itinerantes”, e no seu anexo II as prioridades estratégicas dos Juizados Especiais Federais, dentre as quais consta a ampliação da atuação dos juizados itinerantes onde a distância e a demanda não justifiquem a atuação dos Juizados com estrutura própria.

Impende reforçar, todavia, que mesmo antes de tornar-se obrigatória a realização da justiça itinerante, por força das mencionadas alterações introduzidas pela EC nº45/2004, já eram realizadas, em diversos Estados da federação, experiências itinerantes de prestação jurisdicional, entretanto, seu funcionamento se dava de forma facultativa, conforme vamos observar no tópico seguinte.

### 3.6.3 Origens da Justiça Itinerante

Slaibi Filho (2005, p. 143) destaca que a grande extensão territorial do nosso país, aliada ao fato de a população situar-se espalhada em comunidades distantes, “[...] não raras vezes muitos quilômetros umas das outras exigiu soluções que permitisse atender, até mesmo na área judicial, a desconcentração populacional, carreando automaticamente a desconcentração dos serviços.”

---

<sup>125</sup> Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>, acesso em 15/04/2009.

Demarca o renomado autor, como primeiro exemplo histórico da Justiça Itinerante a figura do “Conhecido juiz itinerante, ou juiz de fora, que era servidor público colonial ou imperial e em seu cavalo percorria as comarcas e termos processando e julgando as causas que não se incluíam na competência dos juízes de paz, de competência limitada”. Slaibi Filho (2005, p. 143), faz ainda um regate histórico afirmando que em homenagem a esses juízes é que foi denominada a segunda cidade de Minas Gerais de Juiz de Fora.

Como é sabido, mesmo antes da previsão do art. 94 da Lei 9.099/1995 e da Emenda Constitucional nº. 45/2004, a Justiça Itinerante já era realizada em nosso país tal constatação encontra-se ratificada a seguir.

Quando da promulgação da E.C. nº45, a idéia já estava tão difundida que era raro o tribunal que não tivesse desenvolvido um projeto com tal denominação, destacando-se, entre eles, os Tribunais de Justiça dos Estados amazônicos, que utilizam barcos e não somente ônibus para o deslocamento de juízes e demais servidores públicos. (SLAIBI FILHO, 2005, p. 143).

É importante frisarmos que a introdução da Justiça Itinerante no texto constitucional resultou de longas digressões doutrinárias, Slaibi Filho (2005, p.143) destaca que desde 1986 o tema já era objeto de preocupação de juízes e professores, na oportunidade o autor ressalta que a expressão justiça itinerante foi utilizada pela primeira vez em artigo do doutrinador James Tubenchlack.<sup>126</sup>

Em virtude dessas considerações, também merece destaque a posição de Annoni (2008, p. 287), ressaltando que a criação da Justiça Itinerante no âmbito dos tribunais regionais foi uma grande conquista no que tange à celeridade processual, mas por outro lado a autora admite que os juizados itinerantes “[...] não representam também uma novidade, uma vez que muitos dos tribunais nacionais já adotavam práticas semelhantes, ainda que sazonais ou intermitentes.”

Desse modo, podemos afirmar que a instituição dos juizados itinerantes buscou inspiração em várias práticas que realizavam a prestação jurisdicional, através do deslocamento do serviço judicial, para o local em que os conflitos ocorriam, ou em que a demanda estivesse aguardando pela presença do Poder Judiciário. Algumas dessas experiências inovadoras, serão mencionadas a seguir:

---

<sup>126</sup> Tubenchlack (1986, p. 281-289).

Destaca Maia (2006, p. 2) que em 2002 o Estado da Bahia, já havia concebido o Projeto Justiça Itinerante, inspirado em outras experiências semelhantes realizadas em Estados como o Amapá (Juizado Volante)<sup>127</sup> e o Distrito Federal (Juizado Cível Itinerante)<sup>128</sup>.

São mencionadas também como experiências semelhantes à justiça itinerante:

Os Juizados na praça, os Juizados Rio Acima e Rio Abaixo, a Justiça Especial Volante, a Justiça no Trânsito, o Projeto Expressinho são exemplos de prática que realizam algumas das inúmeras potencialidades contidas no paradigma dos Juizados Especiais, trata-se de iniciativas que levem os serviços judiciários aos próprios locais dos conflitos, para áreas com pouco ou nenhum contato com o poder público. O objetivo dessas experiências não é exclusivamente resolver conflitos, mas é também, e talvez, sobretudo, propagar direitos e providenciar serviços. (SADEK, 2005, p. 280).

Outras experiências que guardam alguma similitude com a justiça itinerante são ainda destacadas por Maia (2006, p. 3) que as considera um avanço na democratização da justiça, na medida em que distribuem o Poder Judiciário pelo território nacional, de forma mais racionalizada, tratam-se dos CIC's Centros Integrados de Cidadania, cujas características estão delineadas a seguir.

Os CIC's são "algo mais" que a justiça itinerante, pois têm caráter permanente e possuem competência mais abrangente, tendo em vista que constituídos de verdadeiros juízos e serventias. Dessa forma buscam uma prestação jurisdicional mais efetiva à população [...] São integrados, ainda por delegacias de polícias, órgão do PROCON, e outras instituições do executivo, visando melhor atender à população local. Com origem em São Paulo, através do Decreto Estadual 46.000, de 15 de agosto de 2001, o Programa CIC conta com oito postos fixos de atendimento, cinco na capital e três na Grande São Paulo[...] Num estudo feito pelo Governo do Estado de São Paulo, estima-se que , em 2005, foram atendidas 1.221.631 pessoas pelos CIC's. (MAIA, 2006, p. 3-4).

<sup>127</sup> O JUVAM foi criado em 1996 no Estado do Mato Grosso, para punir os causadores de danos ambientais, sua natureza é diversa da Justiça itinerante prevista na EC 45/04, mas seus propósitos são semelhantes. O JUVAM é uma extensão da primeira Vara Judicial especializada em Meio Ambiente, sua composição inclui um juiz, um promotor e um defensor e sua principal meta é a composição amigável entre as partes, possibilitando uma rápida solução do litígio, como o aparato da JUVAM é veiculado através de um ônibus, sua competência é restrita aos casos mais simples e causas cujo valor não supere vinte salários mínimos. Não havendo transação ou não sendo possível ao juiz sentenciar em função da complexidade da causa, as partes serão remetidas ao Juizado especial cível comum (MAIA, 2006, p.2-3)

<sup>128</sup> O Juizado Cível Itinerante do DF foi aprovado pela Resolução nº3, de 30 de março de 1999, do Pleno Administrativo do TJDF determinando sua instalação, com competência em todo o DF, destinado ao atendimento das comunidades localizadas em Regiões Administrativas ainda não contempladas com a instalação de Fórum, destacando a expectativa de serem alcançados resultados positivos de forma célere, simplificada e sem despesas adicionais e mais próximas de sua casa. As audiências são realizadas na própria viatura oficial, adaptada com a presença de juiz, conciliadores e partes, segundo a estatística da Coordenação Geral dos Juizados especiais, no período de abril de 1999 a maio de 2000, o total de atendimentos foi de 5.561 pessoas em busca de informações e o índice de acordos foi da ordem de 85%, pois das 483 audiências realizadas no período, 353 resultaram em acordos (PINTO, 2006, p.19)

Há ainda muitas outras experiências criativas, que servem de fonte de inspiração e/ou inspiram a Justiça itinerante no sentido de reduzir as dificuldades de acesso à justiça, sobretudo no que tange à morosidade, dificuldade de acesso e onerosidade.

#### 3.6.4 A Justiça itinerante no âmbito do Tribunal Regional Federal

Conforme observado a partir de alguns dispositivos constitucionais introduzidos pela emenda constitucional nº45/2004, tornou-se obrigatória a instalação dos juizados itinerantes, no âmbito das Justiças Federal, do Trabalho e Estadual, entretanto, como o objeto de nossa pesquisa limita-se apenas ao âmbito federal, urge que façamos um recorte nesse universo de estudo, e centremos nossa atenção na justiça itinerante realizada pela Justiça Federal, para que no capítulo seguinte, possamos avaliar a experiência dos Juizados Especiais Federais Itinerantes na seção judiciária do Maranhão.

A preocupação em atender às populações residentes em municípios distantes dos centros urbanos mais desenvolvidos acompanha a Justiça Federal desde a sua criação, visto que ela foi instalada inicialmente apenas nas capitais dos Estados brasileiros. Desse modo, ela já surge com um problema a ser resolvido: o acesso aos cidadãos que residem em municípios longínquos e que em razão das carências de recursos e desinformação, não conseguem superar as distâncias que o separam do acesso à justiça

Desse modo, em âmbito Federal, o funcionamento da justiça em caráter itinerante está previsto não só no artigo 107 §2º do texto Constitucional, já abordado anteriormente, mas também de forma específica no que tange aos Juizados itinerantes a matéria está disciplinada também pelo parágrafo único do artigo 22 da Lei 10259/2001, já transcrito no tópico que tratou da Previsão legal da Justiça itinerante, in verbis:

**Art. 22.** Os Juizados Especiais serão coordenados por Juiz do respectivo Tribunal Regional, escolhido por seus pares, com mandato de dois anos.  
Parágrafo único. O Juiz Federal, quando o exigirem as circunstâncias, poderá determinar o funcionamento do Juizado Especial **em caráter itinerante**, mediante autorização prévia do Tribunal Regional Federal, com antecedência de dez dias.

Segundo Abreu (2004, p. 240), “[...] o princípio da itinerância vai possibilitar a prática de atos processuais fora da sede da jurisdição, permitindo de

forma categórica o acesso à justiça, notadamente naquelas cidades que não sejam sede de juizado.” Entretanto, para que possamos perceber a forma de funcionamento dos juizados itinerantes no âmbito da Justiça federal, torna-se necessário um breve enfoque acerca da Estrutura da Justiça Federal.

#### *3.6.4.1 A Estrutura da Justiça Federal<sup>129</sup>*

A estrutura da Justiça Federal brasileira possui previsão constitucional e segundo o art. 106 da Constituição Federal de 1988 é composta pelos seguintes órgãos:

- a) Os Tribunais Regionais Federais;
- b) Os Juízes Federais

Nesse sentido, a sua competência é estabelecida para que haja uma divisão funcional entre os diversos órgãos encarregados da prestação jurisdicional, pois segundo Batista (1997. p. 101) seria inconcebível a existência de um único juiz, considerando-se o crescimento populacional na sociedade moderna.

Registramos ainda que através da Lei nº. 5.010 de 1966, sua estrutura foi regulamentada, mas a sua competência<sup>130</sup> encontra-se prevista nos artigos 108 e 109 da Constituição Federal, dos quais se extrai que: aos juízes Federais compete processar e julgar as ações nas quais a União Federal, suas autarquias, fundações e empresas públicas federais figurem na condição de autoras ou rés.

Pela lei nº. 9. 788, de 19 de fevereiro de 1999, foram criadas cem varas nas cinco regiões que compõem a Justiça Federal. Na primeira instância, a Justiça Federal é composta por uma Seção Judiciária em cada Estado da Federação e, na segunda instância, por cinco Tribunais Regionais Federais (TRF's), que atuam em cinco regiões jurisdicionais, conforme abaixo:

- a) 1ª Região: abrange os Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Minas Gerais, Pará, Roraima, Rondônia, Tocantins, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Piauí;
- b) 2ª Região: abrange os Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo;

<sup>129</sup> As informações referentes à estrutura da Justiça Federal foram retiradas do Portal da Justiça Federal (<http://www.justicafederal.jus.br/portal/>) acesso em 29 de novembro de 2008.

<sup>130</sup> A competência da Justiça federal foi bem delineada quando abordamos o tópico referente à competência dos Juizados especiais federais, no capítulo 2 dessa dissertação, ao qual remetemos o(a) leitor(a).

- c) 3ª Região: abrange os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul;
- d) 4ª Região: abrange os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina;
- e) 5ª Região: abrange os Estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba.

Os TRF's julgam, em grau de recurso, as ações provenientes da primeira instância (Seções Judiciárias), possuindo, ainda, competência originária para o exame de algumas matérias previstas no art. 108 da Constituição Federal (conflitos de competência entre juízes federais vinculados ao Tribunal, habeas-corpus, quando a autoridade coatora for juiz federal, etc

Cada Seção Judiciária tem sede na capital dos Estados brasileiros e encontra-se sob a jurisdição dos TRF's, que funciona como a sua segunda instância.

As Seções Judiciárias são formadas por um conjunto de varas federais, onde atuam os juízes federais (cada juiz é titular de uma vara federal) havendo também os juízes substitutos e, nas principais cidades do interior, funcionam as Subseções Judiciárias.

Polleze (2006, p. 67) afirma, que: “[...] nem todas as cinco Regiões da Justiça Federal têm realizado trabalhos itinerantes [...]”, e explicita os motivos de tal situação com os seguintes argumentos:

Nem poderia ser diferente, tal a distinção natural entre elas. Enquanto, por exemplo, a 4ª Região possui varas federais em pequenas cidades (já tendo alcançado bom nível de interiorização), a 1ª Região, abrangendo 14 unidades da federação, tem, em poucos anos, inúmeras experiências dos mais diversos juizados itinerantes. Frente a tantas diversidades, será também na 1ª Região, provavelmente, que se enfrentarão os maiores desafios na realização desse tipo de juizado. Não basta levar a Justiça à população; importa atendê-la satisfatoriamente. Deve se dar uma resposta ao reclamo por uma definição da justiça, não perdendo de vista que o juizado itinerante maximiza o perfil carente da população beneficiada pelos juizados especiais federais, população normalmente alijada da proteção estatal. Por isso, ávida por serviços públicos. (POLLEZE, 2006, p. 67).

Cabe destacar ainda, que diante do baixo índice de interiorização da Justiça Federal, evidenciado de forma mais acentuada na 1ª Região Federal, surge para os cidadãos que residem nas cidades mais longínquas, das sedes das Varas federais, uma grave barreira de acesso à justiça proveniente da dificuldade de deslocamento. Nesse contexto, observa-se que, os juizados federais itinerantes não foram a única alternativa desenvolvida pelo legislador para amenizar a situação, pois destaca-se ainda, outra possibilidade, para as cidades em que não tenha sido

instalado foro federal, que consiste na atribuição ao juízo estadual de competência para processar as demandas que originalmente deveriam ser ajuizadas perante a justiça federal. Caso em que o juízo estadual atuará investido de jurisdição federal.<sup>131</sup> Tal situação encontra-se disciplinada por dois dispositivos legais, o primeiro deles é o artigo 109 §2º, §3º e §4º da Constituição Federal; o segundo dispositivo é o artigo 20 da Lei 10.259/01, possibilitando ao demandante escolher entre buscar o juízo estadual (investido de jurisdição federal), para apreciar o caso, ou ajuizar a ação no JEF cível mais próximo.

Mormente a existência de tais mecanismos, voltados para atenuar o déficit de interiorização da Justiça federal, sobretudo na 1ª Região, deve-se admitir que algumas localidades nas quais a demanda é bastante expressiva, somente com o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas para a instalação de mais varas federais é que o Estado poderia dar uma resposta adequada aos anseios de justiça da população. Mas de outro vértice, não podemos deixar de reconhecer o mérito e a importância do programa dos Juizados Especiais Federais Itinerantes, cujas ações vêm contribuindo de forma decisiva para aplacar o quadro de abandono em que se encontram certas comunidades.

Discorrendo sobre a experiência da Justiça Itinerante na Justiça Federal, Castro (2005, p. 120-121) menciona tratar-se de um instrumento direcionado à ampliação do acesso à justiça e ao fomento de uma relação mais próxima com os cidadãos, ao tempo que faz importantes ponderações a seu respeito:

No tocante à Justiça itinerante, já há interessantes experiências realizadas com os Juizados Especiais Federais. Cuida-se agora, de política permanente, a ser executada de modo planejado e sistemático. As Varas interiorizadas já existentes, e as que virão com o término da implantação das criadas com a Lei nº10. 772/2003, serão a base da justiça itinerante. Juízes e funcionários devem ser destinados para essa relevante tarefa, mormente nas regiões mais pobres do Brasil.

Na visão de Castro (2005, p. 121), as localidades em que serão realizados os itinerantes devem ser selecionadas a partir do estabelecimento de prioridades, e aponta como boa diretriz o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios. Para o autor, não há sentido em o erário manter estruturas caras, em cidades pequenas, sem que elas tenham todas as suas potencialidades

---

<sup>131</sup> Acerca da investidura de jurisdição federal ao juízo estadual nas localidades em que não haja vara federal instalada, remetemos o (a) leitor(a) ao capítulo 2 dessa dissertação, no tópico referente à competência dos juizados federais, onde a temática é tratada de forma mais detalhada.

desenvolvidas. Segundo o ponto de vista do professor maranhense, “[...] à vista de sua competência constitucional, é a Justiça dos Estados que deve possuir maior capilaridade, cobrindo todo o território nacional, inclusive exercendo jurisdição federal delegada.” (CASTRO, 2005, p. 121).

A esse respeito remetemos o leitor ao capítulo II dessa dissertação, que trata da competência da justiça Federal e no qual existe um tópico referente à competência concorrente entre o JEF cível e o juízo estadual investido de jurisdição federal em matéria previdenciária que elucida com bastante clareza a proposição formulada pelo autor.

Por fim, Castro (2005, p. 121) ressalta que “[...] com a justiça itinerante, pode ser diminuído o ritmo de criação de mais varas Federais no interior do país. Essa colocação do renomado mestre reflete uma das vertentes que permeou a intenção inicial de criação da justiça itinerante em nosso país, mas apesar de ser verdade, que a atuação dos juizados itinerantes tenha contribuído para minimizar o nosso déficit de acesso à justiça, temos que reconhecer que seu alcance não foi suficiente para suprir a necessidade de criação de novas varas federais.

Ante a constatação de que a justiça federal não está interiorizada de forma satisfatória, sobretudo na 1ª Região, foi adotada outra estratégia paralela à realização de Juizados itinerantes. Trata-se da edição de legislação criando novas varas federais, a fim de reduzir o déficit de interiorização da Justiça federal. Assim, inicialmente em 2003 assiste-se à criação de 183 varas federais através da Lei nº 10.772/2003, conforme pode ser constatado a seguir.

Importante, também, ressaltar, que, visando cumprir o objetivo constitucional dos JEF's, a Lei nº 10.772/2003 criou 183 Varas Federais, destinadas precipuamente à interiorização da Justiça Federal de 1ª grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País. Observe-se que, na Bahia, antes da edição da referida lei, existia apenas uma vara federal localizada no interior. Hoje são 11 Subseções (Barreiras, Campo Formoso, Eunápolis, Feira de Santana, Guanambi, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Paulo Afonso e Vitória da Conquista), todas com JEF em funcionamento, ainda, que seja só para atender a causas previdenciárias, que constituem sua principal demanda. Por oportuno, destaca-se que o primeiro JEF adjunto do Estado da Bahia foi aberto em 17.06.2005, na Subseção de Ilhéus. (SCARPA, 2008, p. 35-39).

No Estado do Maranhão o processo de interiorização ainda é tímido, pois além da Seção Judiciária da capital, foram instaladas apenas duas Subseções a de

Imperatriz/MA<sup>132</sup> e a de Caxias/MA<sup>133</sup>. A primeira foi criada através da Lei n.º 7.631, de 17 de novembro de 1987 e instalada através da Resolução n.º 24, de 16 de novembro de 1995 do TRF da 1ª Região, ao passo que a vara de Caxias foi criada pela Lei n.º 10.772/2003, de 21 de novembro de 2003, e instalada pela Resolução n.º 600-010 de 30 de março de 2005.

Posteriormente, para funcionar junto a essas Subsessões judiciárias, foram instaladas mais duas varas federais de Juizado Especial, de forma adjunta, isto é, instituídas em varas federais já instaladas, sem recursos (humanos, materiais e financeiros) próprios, a primeira em 24/10/2005 na Subseção de Imperatriz/MA que não possuía vara de juizado e a outra em 09/2006 na cidade de Caxias/MA<sup>134</sup>. Portanto, esperamos, que a partir das novas varas a serem criadas sob os auspícios da recém editada Lei nº12. 011/2009, que estabelece a criação de 230 novas varas da Justiça Federal, a situação seja amenizada.

No bojo dessa discussão constatamos que, apesar de sua importância como política pública de acesso à justiça, os juizados itinerantes não tiveram o condão de suprir a necessidade de instalação de novas varas federais, e podem até ter sido utilizados como “justificativa” para a demora na sua criação, entretanto a necessidade da população permaneceu, e a sanção da mencionada Lei nº. 12.011/2009, criando 230 novas varas da Justiça Federal, é emblemática nesse sentido, observemos o noticiário a seu respeito:

O presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Conselho da Justiça Federal (CJF), ministro Cesar Asfor Rocha, afirmou hoje (5/08/09) que a sanção da Lei nº 12.011/2009, que cria 230 novas varas da Justiça Federal, “representa, em primeiro lugar, uma vitória do cidadão, além de um

<sup>132</sup> A jurisdição da Subsessão Judiciária de Imperatriz alcança os seguintes municípios: Açailândia, Amarante, Estreito, João Lisboa, Montes Altos, Porto Franco, Sítio Novo e Imperatriz, posteriormente sua abrangência foi ampliada, através da resolução n.º 14 de setembro de 1997, passando a englobar os Municípios de Alto Parnaíba, Balsas, Carolina, Feira Nova, Fortaleza dos Nogueiras, Riachão e Tasso Fragoso, incorporando, ainda, os municípios de Itinga do Maranhão e São Francisco do Brejão, São Pedro dos Crentes, Colinas, Cidelândia, Davinópolis, Governador Edison Lobão, São Pedro da Água Branca, Vila Nova dos Martírios, Buritirana, Senador La Roque, Lajeado Novo e Ribamar Fiquene, Campestre do Maranhão e São João do Paraíso e Feira Nova do Maranhão. Disponível em: <http://www.ma.trf1.gov.br/publicacoes/jurisdiacao/> acesso em 19/08/2009.

<sup>133</sup> A Jurisdição da Subseção de Caxias/MA abrange os municípios de Afonso Cunha, Aldeias Altas, Caxias, Codó, Coelho Neto, Duque Bacelar, São João do Soter, Timbiras, Timon, Governador Archer, Gonçalves Dias, Governador Eugênio Barros, Senador Alexandre Costa, Matões, Parmarama, São Francisco do Maranhão, Barão do Grajaú, Sucupira do Riachão, Lagoa do Mato, Buriti Bravo, Passagem Franca, São João dos Patos, Nova Iorque, São Domingos do Azeitão, Pastos Bons e Sucupira do Norte. Disponível em: <http://www.ma.trf1.gov.br/publicacoes/jurisdiacao/> acesso em 19/08/2009.

<sup>134</sup> O juizado especial federal adjunto em Caxias/MA foi autorizado através da PORTARIA/PRESI 600-408 de 27/09/2006, sob os auspícios da Lei nº 10.772/2003.

importante esforço conjunto dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo para melhorar o acesso da cidadania à Justiça”. Ele destacou o trabalho fundamental do Conselho da Justiça Federal, que elaborou a proposta e a encaminhou à apreciação dos congressistas, e cumprimentou também a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe) pelo decidido apoio à criação das novas varas.

Para o presidente do STJ, as 230 varas federais criadas serão basicamente destinadas à melhoria de acesso do cidadão, “atendendo, de forma mais rápida e efetiva, as demandas, notadamente nos Juizados Especiais Federais e nas Turmas Recursais da Justiça Federal”. O ministro Cesar Asfor Rocha ressaltou que “a sanção da Lei n. 12.011 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva atenderá aos propósitos da Justiça Federal brasileira, que é levar a justiça o mais perto possível da população que dela necessita. (LEI..., 2009).

Mesmo reconhecendo a necessidade de interiorização da Justiça Federal, Polleze (2006, p. 67) defende a tese de que o juizado itinerante poderia bastar a localidades sem condições de comportar uma vara federal, e atribui a esse instrumento de acesso à justiça outra funcionalidade. Para o autor, o juizado itinerante pode servir também como um termômetro à administração da justiça, possibilitando um diagnóstico das localidades em que haja necessidade de implantação de novas varas federais, o que será percebido conforme a relevância da demanda pelos serviços do JEF. Ele admite ainda que o legislador foi sábio, pois.

[...] o juizado itinerante pode suprir, mesmo em parte, a inexistência da plena interiorização da Justiça Federal do Brasil (muito longe do ideal, como se sabe). Mas não é só. Pode ocorrer, também, que determinado local simplesmente não tenha demanda suficiente para comportar uma vara da Justiça Federal. Num ou noutro caso, a visita eventual pode ser solução adequada às necessidades da população.

O juizado itinerante pode bastar a localidades que não teriam condições de comportar uma vara federal. Em tal hipótese, a visita do juizado especial federal- JEF deverá ser mesmo periódica. Contudo, nesse estágio embrionário da experiência com o JEF, não se sabe exatamente quais são essas regiões. No momento, é bastante provável que os juzizados itinerantes funcionem como verdadeira alternativa para solução de conflitos também em localidades nas quais, em rigor, considerando a população, deveria haver varas da Justiça Federal. Nesse sentido, o juizado itinerante servirá de parâmetro à Administração da Justiça, permitindo saber com segurança em qual medida e urgência determinada vara federal deverá ser implantada, o que será percebido conforme a relevância da procura pelos serviços do JEF num determinado local. Ocorrendo isso, será clara a necessidade de criação de vara federal no local. Mas, por isso mesmo, se o juizado itinerante deverá ratificar o óbvio – a necessária interiorização da Justiça Federal, ao se promover atendimento móvel, dever-se-á prever como controlar a demanda excessiva, e às vezes explosiva, por serviços do JEF (POLLEZE, 2006, p. 67).

Para traçar um perfil acerca da realização dos juzizados itinerantes no âmbito da Justiça federal, trazemos trecho da palestra intitulada: “Os desafios do Juzizado Itinerante”, proferida pelo desembargador federal Antônio Sávio de Oliveira Chaves, então coordenador dos Juzizados Especiais Federais no Tribunal Regional

Federal da 1ª Região, durante o III Seminário Nacional “O Poder Judiciário e a Responsabilidade Social”:

Nosso desafio é atender a todos os que necessitam. Um sonho de poder dar o mínimo de cidadania a população carente”, afirmou Chaves. O desembargador esclareceu que para o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o Juizado Especial Itinerante é fundamental. “Compõem o TRF da 1ª Região, 13 Estados e o Distrito Federal, cobrimos, portanto, 80% do território nacional. O Juizado Itinerante vence distâncias e leva a Justiça Federal e cidadania para regiões muito pobres e de difícil acesso”, afirmou. “Somos uma região muito grande territorialmente e com um número reduzido de juizes. O deslocamento, fluvial ou rodoviário, para as áreas mais distantes nos permite realizar a prestação jurisdicional em áreas mais pobres, sem esquecer a nossa postura jurídica, ou seja, de realizar um julgamento isento e comum, dentro do procedimento simplificado do Juizado, [...]”.

Desta forma a Justiça Federal tenta diminuir sua dívida social de estar distante dos mais pobres e carentes, aqueles que mais necessitam de dignidade e da concessão de benefícios da assistência social e da previdência social. De 2002 até maio de 2005 foram implantados 161 Juizados Especiais Federais Itinerantes no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que jurisdiciona os Estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Roraima, Rondônia, Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Piauí, Maranhão, Tocantins, Bahia e Distrito Federal. Desde 2002, mais de 117 mil pessoas foram atendidas pelo JEF Itinerante. (disponível no portal da justiça Federal da 4ª Região, Seção Judiciária do Paraná).<sup>135</sup>

Gonçalves (2009, p. 8-9) destaca aspectos relevantes acerca da sistemática de realização dos juizados Itinerantes realizados pelo TRF de 1ª região, em alguns Estados da Federação. Ele ressalta que no Acre, através de entrevista realizada com o Diretor de Secretaria do JEF/AC, publicada no site daquela Seção Judiciária, foi possível perceber que o instituto tem uma relação direta com o resgate da dignidade e dos direitos de uma parcela da população que foi indispensável na construção daquele Estado: os soldados da borracha (pessoas humildes contratadas pelo governo, na época da 2ª guerra, para trabalharem como seringueiros, na Amazônia, produzindo borracha).

A autora destaca que até a data da entrevista, 12 de maio de 2006 os juizados itinerantes já haviam ocorrido em 03 municípios do Acre: Xapuri, Brasiléia e Cruzeiro do Sul.

Segundo Gonçalves (2009, p. 9), os juizados federais itinerantes têm proporcionado atendimento também à população carente no Amazonas e no Mato Grosso, e baseada em dados publicados pelo Conselho da Justiça Federal em 10 de novembro de 2003, revela que foi criado, no Amazonas, um Juizado Especial Fluvial,

<sup>135</sup> Disponível em: <http://www.jfpr.gov.br/comsoc/noticia>.

que funciona por meio da utilização do barco Pronto Atendimento Itinerante (PAI), de propriedade do governo estadual, cujo objetivo é levar à comunidade ribeirinha o acesso à cidadania. A autora destaca ainda a experiência de Mato Grosso:

Do mesmo modo, em Mirassol do Oeste, em Mato Grosso, foi realizado, em agosto e outubro de 2003, o Juizado Itinerante, com ampla participação da população local. Conforme consta do texto publicado pelo Conselho da Justiça Federal (CJF)<sup>136</sup>, “a divulgação do evento foi realizada especialmente junto à estação de rádio local, com a finalidade de orientar e incentivar a população do município e arredores a se dirigir ao JEF Itinerante”. Na etapa de atermiação (23 a 25.08.2003) foram atendidas 575 pessoas de Mirassol do Oeste, da zona rural da região e de municípios e povoados vizinhos, tais como São José dos Quatro Marcos, Lambari do Oeste, Glória do Oeste, Curvelândia e Sonho Azul. Foram realizadas 323 atermiações e prolatadas 80 sentenças. Na etapa de audiências (27 a 31.10.2003) foram realizadas 343 audiências, tendo sido prolatadas 170 sentenças. (GONÇALVES, 2009, p. 9).

A experiência da justiça itinerante no Estado de Alagoas também é mencionada por Gonçalves (2009, p. 10) nos seguintes termos: “Os Juizados Especiais Federais de Alagoas, instalados em janeiro de 2002, também fazem parte deste contexto de revolução dentro do Poder Judiciário Brasileiro, contribuindo para a melhoria de vida digna de milhares de pessoas carentes de Justiça em todo o país”. A autora revela com base em informações extraídas do site da Justiça Federal de Alagoas<sup>137</sup>, que a maioria das causas julgadas no período de janeiro/2002 a janeiro/2007 (primeiros cinco anos de existência) é relativa à seguridade social, em cujos processos vêm sendo buscados benefícios previdenciários ou assistenciais, geralmente no valor de um salário mínimo, conforme se evidencia a seguir.

Ciente da relevância social do trabalho desenvolvido pelos JEF's na Justiça Federal de Alagoas, e apesar do crescimento contínuo da demanda, a partir de 2004 o JEF daquele Estado passou a funcionar também em caráter itinerante, deslocando-se duas vezes por ano para o interior do Estado, a fim de atender às pessoas ainda mais desfavorecidas dos pontos de vista cultural, intelectual, econômico e geográfico. Com a realização descentralizada de atendimentos, perícias médicas e audiências, o JEF Itinerante já assegurou, segundo dados disponíveis naquele site, o acesso à Justiça a mais de 2.350 mil pessoas das regiões de Palmeiras dos Índios, Arapiraca, União dos Palmares, Santana do Ipanema, Penedo e Viçosa, que foram alcançadas até janeiro/2007. (GONÇALVES, 2009, p. 10).

Conforme observado, no âmbito federal, em matéria de acesso à justiça, sobretudo na 1ª Região, são numerosas as experiências da justiça itinerante. As situações reveladas por Gonçalves (2009, p. 8-11), são apenas exemplificativas, pois um universo muito maior de municípios atendidos através da justiça itinerante,

<sup>136</sup> BRASIL (2003).

<sup>137</sup> Disponível em: <http://www.direito2.com.br/cjf/2007>

pode ser obtido através do site do CJF<sup>138</sup>, mas apesar de tal empreendimento, a verdade é que há muito ainda para avançar, estamos longe do ideal, que certamente seria a presença da justiça de forma permanente e próxima aos municípios. Portanto, enquanto tal situação não se verifica, pretendemos investigar de que modo e em que medida a realização dos JEFI'S tem contribuído para amenizar tal lacuna, representada pela ausência/insuficiência de assistência judiciária para o público residente nas cidades mais longínquas das sedes da justiça federal, para tanto recortamos nosso objeto de estudo a fim de investigar tal realidade no Estado do Maranhão, que conforme já abordado, integra a 1ª região Federal.

Devemos ressaltar, de início, que a realização do JEFI'S é uma alternativa que só atenderá em plenitude aos anseios da população, se for articulado com uma política de descentralização da Justiça Federal, pois o ideal não é que as pessoas só tenham acesso à justiça em certos momentos, (quando os itinerantes ocorrerem), mas sim de forma constante.

Por fim, através dos dados da pesquisa empírica a ser realizada na Seção Judiciária da Justiça Federal de São Luís/MA, pretendemos verificar e avaliar o desenvolvimento da experiência dos juizados especiais federais itinerantes no Estado do Maranhão, que será o objeto do nosso próximo capítulo.

---

<sup>138</sup> Os registros das experiências de juizados itinerantes realizados pela Justiça Federal de 1ª região podem ser obtidos através do jornal eletrônico: destaque notícias INFOJEF, disponível em: <http://www.trf1.gov.br/Consulta/PubOficial>.

## **4 A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA “JUSTIÇA ITINERANTE, A JUSTIÇA VENCENDO DISTÂNCIAS”, NO MARANHÃO.**

### **4.1 Considerações preliminares**

As considerações gerais sobre o surgimento, o conceito e a previsão legal da Justiça Itinerante no âmbito Federal já foram traçadas no Capítulo 2 da presente dissertação. Segundo Alvim (2003, p. 124):

Os Juizados especiais itinerantes têm particular utilidade prática, pois em vez de aguardar que os jurisdicionados vão aos juizados, os Juizados vão até os jurisdicionados, além da vantagem de se deslocar pra outras localidades na sua atividade de prestação de jurisdição *in locu*.[...] Tais visitas devem ser periódicas, em certos dias da semana ou do mês, a fim de incorporá-las à cultura do jurisdicionado mais humilde, fazendo-o o sentir na prática a importância do acesso à justiça.

Neste momento nos dedicaremos a observar a implementação do projeto “Justiça Itinerante, a Justiça Vencendo Distâncias”, desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal de 1ª Região, especificamente na Seção Judiciária do Maranhão.

### **4.2 Os Objetivos do programa**

Observamos que os objetivos específicos do programa Juizados Especiais Federais Itinerantes - a Justiça Vencendo distâncias, contidos no relatório Tribunal Regional Federal da Primeira Região, foram estabelecidos em perfeita sintonia com o objetivo geral dos Juizados Especiais Federais, concebido no aludido projeto como sendo “[...] universalizar o acesso à justiça, para garantir aos jurisdicionados direitos fundamentais constitucionalmente assegurados e contribuir para a melhoria de suas condições de vida.” (BRASIL, 2004a, p. 12)

Nesse contexto, os propósitos específicos dos Juizados Especiais Federais Itinerantes, conforme o projeto em comento são os seguintes:

- 1) Realizar Juizados Especiais Federais Itinerantes nos Estados jurisdicionados, em locais e prédios públicos, bem como por meio rodoviário e fluvial (para tanto faz-se uso de carretas, ônibus e barcos);
- 2) Permitir que os jurisdicionados interioranos conheçam os serviços públicos disponíveis e usufruam da nova modalidade de atendimento;
- 3) Ampliar a prestação jurisdicional na Primeira Região;
- 4) Aproximar a Justiça das populações carentes dos Estados jurisdicionados, facultando-lhes o acesso a seus serviços;
- 5) Otimizar, simplificar e agilizar os procedimentos judiciais (BRASIL, 2004a, p. 12).

O TRF de 1ª Região, ao promover o Projeto “Juizados Especiais Federais Itinerantes – A Justiça vencendo distâncias” desempenha importante missão, na medida em que consegue superar alguns óbices de acesso à Justiça decorrentes da falta de informação, das particularidades geográficas, da insuficiência de recursos para deslocamentos enfim, do desconhecimento da população acerca dos seus direitos e, desse modo, consegue levar a Justiça Federal aos mais remotos municípios da 1ª Região. Conforme demonstra a tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – JEFI’s realizados de 2007 a 2009 na 1ª Região da Justiça Federal<sup>139</sup>

| LOCAL | ANO  | CIDADE                                    | PESSOAS ATENDIDAS | PROCESSOS SENTENCIADOS |
|-------|------|-------------------------------------------|-------------------|------------------------|
| AC    | 2007 | Tarauá                                    | 1.891             | 1.330                  |
|       | 2009 | Plácido de Castro*                        |                   |                        |
| AM    | 2007 | Bejamin Constant                          | 1.770             | 637                    |
|       |      | Itacoatiara                               | 1.976             | 734                    |
|       |      | Manacapuru                                | 4.500             | 1.734                  |
|       |      | Presidente Figueiredo                     | 1.500             | 457                    |
|       |      | Rio Preto da Eva                          | 426               | 250                    |
|       |      | Tefé                                      | 2.600             | 2.087                  |
|       | 2008 | Borba e Nova Olinda                       | 2.350             | 709                    |
|       | 2009 | Humaitá                                   |                   |                        |
| AP    | 2007 | Tartarugalzinho e Pracuúba                | 857               | 479                    |
|       |      | Vitória do Jari e Laranjal do Jari        | 919               | 679                    |
|       | 2008 | Oiapoque                                  | 904               | 398                    |
|       | 2009 | Pedra Branca do Amapari e S do Navio      | 633               | 137                    |
| BA    | 2009 | Remanso, Pilão Arcado e Campo Alegre*     |                   |                        |
| GO    | 2007 | Morrinhos                                 | 720               | 606                    |
|       |      | Posse                                     | 900               | 875                    |
| MG    | 2007 | Pedra Azul                                | 1.865             | 1.801                  |
|       |      | Santa Maria do Suaçui                     | 1.254             | 2.045                  |
|       |      | Taiobeiras                                | 1.851             | 1.405                  |
|       | 2008 | Serro                                     | 1.076             | 1.137                  |
|       |      | Taiobeiras                                | 267               | 95                     |
| MA    | 2009 | Governador Nunes Freire*                  |                   |                        |
| MT    | 2007 | Pontes e Lacerda                          | 2.760             | 2.471                  |
|       | 2008 | Alta Floresta                             | 1.950             | 1.217                  |
|       | 2009 | Tangará da Serra**                        |                   |                        |
| RO    | 2007 | Jaru                                      | 931               | 375                    |
|       | 2009 | Rolim de Moura**                          |                   |                        |
| TO    | 2007 | Tocantinópolis, Ananás e Bico do Papagaio | 1.351             | 1.231                  |
|       | 2009 | Cristalândia                              |                   |                        |
| Total |      |                                           | 35.251            | 22.889                 |

\* Em andamento

\*\* Observamos, portanto,

que o resultado produzido pelos Juizados Federais Itinerantes

Em verdade, o alcance do Programa Justiça Itinerante promovido no âmbito do TRF de 1ª Região, tem apresentado resultados expressivos, desde a sua implantação, cabe mencionar que até o ano de 2004 foram realizados cerca de 70.000 atendimentos em vários Estados sob sua jurisdição, resultando destes o

<sup>139</sup> A tabela 2 foi extraída Relatório parcial de gestão (Out/2007 – JUN/2009) Coordenador Desembargador Federal Cândido Ribeiro publicado no INFOJEF 123 de 07/08/2009.

ajuizamento de cerca de 30.000 ações<sup>140</sup>. O programa teve continuidade nos anos seguintes tendo em vista a persistência da problemática que o motivou, conforme ratifica o seguinte trecho do relatório parcial da COJEF 2007/2009<sup>141</sup>:

A pouca interiorização na 1ª Região coloca os jurisdicionados de regiões mais longínquas na situação dos “sem justiça”, o que se pretende minimizar com a atuação dos Juizados Federais Especiais em ação conjunta com o INSS e Prefeituras Municipais.

De modo que no período de outubro de 2007 a junho 2009, conforme demonstra a tabela 2, os municípios atingidos pelos dez Estados brasileiros que realizaram o programa no biênio, atingiram cerca de 35.251 atendimentos dos quais 22.889 com sentença proferida, em diversos municípios da 1ª região.

Gonçalves (2009, p. 7-8) ressalta algumas informações relevantes acerca da realização dos juizados Itinerantes realizados pelo TRF de 1ª região, destacando sua sistemática em alguns Estados da Federação:

Os juizados Itinerantes foram criados, no caso particular do TRF 1ª Região, em razão das dimensões continentais da Região, e possuem 3 modalidades: fixos, rodoviários e fluviais. Eles são realizados conforme programação anual, encaminhada pelas coordenações seccionais à coordenação regional e aprovadas pelo Tribunal.

A referida autora afirma que na Seção Judiciária da Bahia, o juizado itinerante funciona do seguinte modo:

Inicialmente, um Juiz Federal (coordenador do JEF ou com jurisdição em Subseção Judiciária mais próxima) visita o local a fim de colher dados a respeito da quantidade de pessoas a ser atendida e as principais matérias a serem tratadas. Com base nestes dados, são designadas as datas para realização das duas fases seguintes: atermção<sup>142</sup> e audiências. Os Juizes que participam do Itinerante devem proferir sentença na própria audiência ou, caso não seja possível fazê-lo, ficam vinculados ao processo para prolação de sentença.

Conforme já mencionado, o programa é realizado em diversos Estados da federação, De modo que nossa pesquisa estudará sua atuação de forma particular no Estado do Maranhão.

<sup>140</sup> Juizados Especiais Federais Itinerantes: A Justiça vencendo distâncias: 2 anos/TRF 1ª Região – Brasília: 2004, p.14.

<sup>141</sup> Relatório parcial de gestão (Out/2007 – JUN/2009) Coordenador Desembargador Federal Cândido Ribeiro publicado no INFOJEF 123 de 07/08/2009.

<sup>142</sup> Atermção é um vocábulo muito utilizado nos juizados especiais, significa reduzir a termo e designa o setor para o qual normalmente são encaminhadas as pessoas que não se fazem representar por um advogado, a fim de que possam explicar seu pedido ao atendente que irá verificar se a ação pode ser ajuizada nos JEF's, além de orientar o jurisdicionado sobre os documentos que deverá trazer e se for o caso encaminhá-lo a outros órgãos para solução do problema. Depois disso, o funcionário vai "reduzir a termo" o pedido, ou seja, vai escrevê-lo em formulários próprios. Dando início ao processo. Disponível em: <http://www.mg.trf1.gov.br/JEF/Civel>. Acesso em 11/11/2009.

## 4.2 A Gestão e a regulamentação do programa Justiça Itinerante

Atualmente os Juizados Especiais Federais Itinerantes integram o elenco das políticas públicas de acesso à justiça<sup>143</sup> do Poder Judiciário e possuem respaldo na recomendação nº01/2006 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>144</sup>. A competência do Conselho está especificada no art. 103-B, § 4º I-VII, da Constituição Federal, competindo-lhe “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”, cumprindo-lhe entre outras medidas, “zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”.

A Emenda nº45/2004 criou o CNJ, instituindo o questionado controle externo do Poder Judiciário. Inicialmente o órgão suscitou certa resistência, que foi sendo superada ao longo do tempo, de modo que segundo entendimento do STF, o Conselho Nacional de Justiça no exercício de suas atribuições não invade a autonomia do Poder Judiciário, mas ao contrário.

[...] são antigos os anseios da sociedade pela instituição de um órgão superior, capaz de formular diagnósticos, tecer críticas construtivas e elaborar programas que, no limite de suas responsabilidades constitucionais, dêem respostas dinâmicas e eficazes aos múltiplos problemas comuns em que se desdobra a crise do Poder. (BRASIL, 2005a).

E esse órgão superior foi o CNJ, cuja competência alcança também a atuação no fomento, apoio e controle de diversas políticas públicas do Poder Judiciário, dentre as quais se destaca a justiça Itinerante que, conforme mencionado, tem previsão na Recomendação nº 01 de 27/11/2006, através da qual o Conselho Nacional de Justiça define as prioridades operacionais e estratégicas relativas aos

<sup>143</sup> As políticas públicas do CNJ estão elencadas na página do CNJ, entre elas destacam-se: Políticas de Meio Ambiente (Recomendação 1), de Pacificação Social (Movimento pela Conciliação e Juiz de Paz), Políticas públicas para o Sistema Carcerário (Proj. Começar de Novo, mutirão carcerário, Recomendações, Meta 5 – Planejamento estratégico), de modernização (E-JUS, PROJUDI, PRODOC, RENAJUD), de Saúde (Seminário), de Legislação e de acesso à justiça, (Juizados Especiais e Juizados Itinerantes). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>.

<sup>144</sup> Foi extensa a discussão que antecedeu a criação do (CNJ) e a fixação de suas atribuições, mas a matéria encontra-se hoje superada, pois o art. 92 da C.F. inclui entre os órgãos do Poder Judiciário o CNJ, já com a alteração da Emenda n.45/2004, E no seu art. 103-B o texto Constitucional inclui na composição do Conselho, pessoas estranhas ao Judiciário, decorrendo que o órgão passa a ter uma composição de pessoal híbrida, pois além dos ministros dos tribunais superiores, desembargadores dos tribunais e juízes de primeira instância, membros do ministério público, participam advogados indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e dois cidadãos indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, entre cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Juizados Especiais de todo o país, com abrangência tanto em nível federal quanto estadual. Conforme observamos a seguir.

Recomendação nº1

O Presidente do Conselho Nacional de Justiça, no uso de suas atribuições: [...] Recomenda aos Tribunais e outros órgãos do Poder Judiciário com atuação direta ou indireta sobre os Juizados Especiais a adoção de diversas medidas de aperfeiçoamento dos Juizados Especiais. Prioridades estratégicas dos Juizados Especiais Estaduais [...] Imediata implantação dos Juizados Especiais itinerantes. Prioridades estratégicas dos Juizados Especiais Federais [...] Ampliação da atuação dos juizados itinerantes onde a distância e a demanda não justifiquem a atuação dos Juizados com estrutura própria.

Entretanto, diferentemente dos juizados estaduais, os juizados especiais federais são ainda coordenados por um juiz do TRF, o qual através da coordenação (COJEF)<sup>145</sup> regulamenta, planeja, acompanha e avalia a implementação dos JEF's no âmbito de sua região. A doutrina é oscilante no que tange à utilidade do coordenador para os Juizados federais. Segundo Alvim (2003, p. 123).

Os juizados especiais federais serão coordenados por um juiz do Tribunal Regional Federal, com mandato de dois anos escolhido por seus pares (art. 22 da lei nº10259/01). Essa norma não merece ecômio, pois representa uma intromissão dos Tribunais Regionais Federais na estrutura dos juizados especiais federais, além do necessário para garantir-lhes o funcionamento. Essa figura do Coordenador não existe nos juizados especiais estaduais [...]

De outro vértice, adotamos entendimento distinto do de Alvim, na medida em que reconhecemos a importância do apoio que a COJEF<sup>146</sup> oferece aos juizados, regulamentando, catalogando, sistematizando e viabilizando a realização de ações e estratégias voltadas para garantir o acesso à justiça no âmbito dos JEF's, com forte ênfase nos juizados itinerantes.

A COJEF vem desencadeando o aprimoramento dos juizados federais itinerantes, sendo manifesta a sua preocupação em regulamentá-los através de portarias, recomendações e orientações sem descuidar de outros expedientes. Atualmente os procedimentos do JEF'S estão disciplinados através da

<sup>145</sup> A COJEF-Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais é um órgão com competência para exercer a coordenação administrativa dos Juizados Especiais Federais, propondo as medidas necessárias para o seu adequado funcionamento, podendo editar normas complementares relativas à padronização dos procedimentos e outras que se fizerem necessárias. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor>.

<sup>146</sup> A COJEF desenvolve várias ações de promoção e apoio aos Juizados Federais, no concernente a conciliadores, ou ainda viabilizando a realização de mutirões com deslocamento de processos, magistrados e servidores para regiões que necessitam de suporte, e contribuindo para a redução da taxa de congestionamento, apoiando também os Juizados Itinerantes, promovendo sua divulgação através do jornal INFOJEF, que registra a memória dessa importante política pública nas diversas localidades em que ocorrem, editando portarias e recomendações voltadas para disciplinar o seu funcionamento. Destaca-se ainda o projeto de elaboração de uma cartilha orientando sobre os JEF's, que está em andamento através de uma comissão, além de outras ações. Disponível em: [http://www.trf1.gov.br\\_juizadosespeciais](http://www.trf1.gov.br_juizadosespeciais).

Portaria//PRESI nº620-422 (ANEXO G) de 18/08/2005, baixada pelo presidente do TRF de 1ª Região, Desembargador Federal Aloísio Palmeira, Segundo a qual, cabe ao TRF autorizar a realização do JEF itinerante.

Essa necessidade de regulamentação do JEFI's é justificada na Portaria/PRESI nº620-422/2005 sob dois argumentos:

CONSIDERANDO:

- a) a Lei 10.259/2001, que, no contexto da democratização e universalização do acesso à Justiça Federal, prevê o funcionamento dos Juizados Especiais Federais – JEFs em caráter itinerante, mediante autorização prévia do Tribunal, com antecedência mínima de dez dias da sua realização;
- b) as peculiaridades geográficas e socioeconômicas dos Estados sob jurisdição do Tribunal, que reclamam a realização periódica e sistemática dos JEFs Itinerantes, com o devido planejamento da sua operacionalização pelas Seções Judiciárias; (BRASIL, 2005b).

Desse modo concluímos que o primeiro argumento decorre de imposição legal e o segundo da necessidade de atender de forma planejada a demanda das Seções judiciárias dos Estados sob a jurisdição do TRF de 1ª Região.

Conforme mencionado, para que o JEFI ocorra é necessário que haja autorização do Tribunal Regional Federal, e esta autorização é dada com base na programação global anual elaborada pelos Juízes coordenadores dos JEF's, que deve ser encaminhada à COJEF pelo Diretor do Foro, na primeira semana de abril do ano anterior ao da realização. As solicitações deverão seguir através de um formulário constante do Anexo I da Portaria/PRESI nº620-422/2005, que contempla os seguintes aspectos:

Art. 1º Os Juízes Coordenadores dos JEFs apresentarão ao Tribunal, por intermédio do Diretor do Foro, na primeira semana de abril de cada ano, programação global anual dos JEFs Itinerantes Cíveis e Criminal das respectivas Seções Judiciárias, com a seguinte pormenorização de cada evento: a) localidade e período de realização, incluído o tempo de deslocamento; b) atividades programadas; c) relação dos profissionais envolvidos com justificativa, excluídos os magistrados e servidores; d) meio de locomoção para deslocamento até o local de realização do juizado, com preferência para o transporte terrestre; e) número de processos procedentes da localidade onde será realizado; f) perfil socioeconômico da população da região; g) dificuldades de locomoção dos jurisdicionados até a sede do JEF; h) previsão de utilização das carretas; i) previsão do número de atermações para fins de instrução e julgamento (BRASIL, 2005b).

A Portaria/Presi nº620-422/2005, prevê ainda que a programação dos JEFI's abrangerá o período de 01/01 a 31/12 do ano subsequente, cabendo ao Presidente aprová-la em conformidade com a proposta orçamentária, ouvida a Coordenação dos JEFI's da Primeira Região. Após a aprovação da programação, os créditos orçamentários necessários para os deslocamentos deverão ser solicitados à

Presidência do Tribunal com antecedência mínima de 15 dias do período de realização de cada fase do juizado.

No Estado do Maranhão, as dificuldades de acesso à justiça federal são tamanhas, que alguns municípios espontaneamente, solicitam à Justiça Federal a realização de Juizados itinerantes, dentre os quais destacamos o de Imperatriz/MA, que através do ofício SC nº037/05<sup>147</sup> de 15/03/2005 assinado pelo presidente da câmara Municipal, traz a indicação nº033/2005 aprovada em plenário com o seguinte teor:

Indico ao Coordenador do Programa “A Justiça vencendo distâncias”, do Tribunal Regional de 1ª Região, a instalação do Juizado especial Federal itinerante em Imperatriz, nos moldes daquele instalado na cidade de Açailândia/MA, com a posterior instalação definitiva do Juizado Especial Federal neste município, considerando que Imperatriz é a 2ª maior cidade do Estado do Maranhão [...]

Apesar da solicitação municipal o JEF Itinerante não foi instalado em Imperatriz/MA, mas sim a vara de Juizado Federal em 24/10/2005. É bem verdade, que nem todas as solicitações feitas no Estado do Maranhão para a inclusão de Juizados Itinerantes na programação do TRF obtiveram aprovação. Outro exemplo foi o município de Caxias/MA, que também não obteve êxito em seu pleito iniciado com o Ofício/Gab. 2.029/2005<sup>148</sup> do então prefeito Sr. Humberto Ivan Araújo Coutinho, datado de 14/11/2005, solicitando que fosse instalado um JEF Itinerante em Caxias/MA, sob a alegação de que era necessário melhorar o acesso ao judiciário, tendo em vista que a agência do INSS não tinha condições de atender a demanda reprimida por benefícios previdenciários. Em seguida, a solicitação foi feita ao TRF e várias reuniões se realizaram, em nível estratégico e logístico, chegando inclusive a ser definido que a operacionalização do JEFI seria feita na Subseção de Caxias, que ainda não possuía vara de juizado, com o apoio de São Luís. Mas apesar de todos os esforços a aprovação não foi obtida. Entretanto, no ano seguinte, o município foi contemplado com um Juizado Federal Adjunto, autorizado pela PORTARIA/PRESI 600-408 de 27/09/2006.

Mencionamos ainda o Juizado Itinerante da cidade de Governador Nunes Freire/MA, cuja solicitação para inclusão na programação anual de 2008, foi

---

<sup>147</sup> Ofício arquivado na Secretaria da 7ª Vara da Justiça Federal no Maranhão.

<sup>148</sup> Ofício arquivado na Secretaria da 7ª Vara da Justiça Federal no Maranhão, no qual eram apresentados dados do município referente à população de aproximadamente 145.000 hab. sendo 75% urbana e 25% rural e renda per capita de R\$104,48 e oferecia espaço físico e apoio logístico para a realização do programa

encaminhada em 23/04/2007, através do MEMO COJEF nº004/2007 expedido pelo Juiz Coordenador do Juizado Federal para o Diretor do Foro, entretanto sua autorização foi concedida apenas para o ano seguinte 2009.

Do exposto depreendemos que os Juizados especiais federais itinerantes no Estado do Maranhão, em nível regional são gerenciados pela COJEF, Coordenação dos JEF's da 1ª Região, que estabelece os procedimentos para a sua realização, emite recomendações e acompanha seus resultados. Já em nível local a sua gestão fica sob a responsabilidade do juiz federal coordenador dos Juizados especiais federais da Seção Judiciária na qual forem realizados, conforme se observa da resolução a seguir.

Resolução/Presi 600-15 de 03/07/2008. Define competência para a coordenação de juizados especiais federais itinerantes.

O Presidente em exercício do tribunal regional federal da primeira região[...] resolve: Art. 1º A atividade de coordenação dos juizados especiais federais itinerantes ficará sob a responsabilidade do juiz federal coordenador dos juizados especiais federais da Seção Judiciária na qual forem realizados.

Parágrafo único. Em caso de impossibilidade, essa atribuição, por delegação do juiz federal coordenador dos juizados especiais federais, recairá sobre magistrado que atue em vara de juizado especial federal da Seção Judiciária onde será realizado o juizado itinerante (BRASIL, 2008).

Essa regra tem sido respeitada no Estado do Maranhão, de modo que os JEFI's já realizados foram coordenados pelos Juízes Federais Coordenadores, dentre os quais Lino Osvaldo Serra Sousa Segundo, Clemência Maria Almada Lima de Ângelo, Nelson Loureiro dos Santos e Clodomir Sebastião Reis, os quais vêm publicando portarias disciplinando e regulamentando os juizados itinerantes referentes a assuntos específicos do desenvolvimento dos trabalhos, tais como nomeação de peritos médicos, assistentes sociais e fixação de honorários.

A COJEF implementou ainda outro instrumento de extrema importância para o registro da memória dos JEFI's, o qual foi fixado pelo ofício-circular nº011/2003, de 17/08/2004, encaminhando aos Juízes Coordenadores das Seccionais. Trata-se de um formulário a ser preenchido ao término de cada Juizado Especial Federal Itinerante a fim de que sejam registradas estatísticas e aspectos relevantes de cada experiência, além de servir ainda de subsídio para avaliação desta importante política pública. Infelizmente, ao longo da nossa pesquisa, não foi possível localizar os relatórios de todos os JEFI's já realizados no Maranhão, até porque os juizados itinerantes de Santa Inês/MA e parte do de Presidente Dutra/MA, adotaram um relatório bem mais simplificado, mas foi possível encontrar o formulário do Itinerante de Pinheiro/MA e parte do de Açailândia/MA, (referente às audiências).

A COJEF ressalta que o aludido formulário constitui-se em instrumento de aferição, acompanhamento e orientação das atividades dos JEFs na primeira região, sendo este composto de três partes: a primeira contém dados de identificação, como local, modalidade (terrestre fixo, terrestre rodoviário/carretas ou fluvial), período da divulgação, atermção e audiências, participações (de servidores, magistrados, estagiários e/ou voluntários) e participações externas. A segunda parte do formulário contempla os indicadores de desempenho qualitativos, como (municípios atingidos, pessoas atendidas, nº. de atermações, conciliações, diligências, perícias, sentenças, tempo entre atermação e extinção dos feitos etc.) Quanto aos indicadores qualitativos, estavam contemplados os operacionais (relacionados ao tempo, a facilidade e a qualidade das atividades), de resultados, de impactos de contexto e de processo havendo ainda espaço para informações complementares.

Merece destaque ainda, o PA nº571/2006, que estabelece os critérios para a seleção de magistrados com interesse em participar dos JEFs itinerantes:

- 1) Juízes que atuam ou atuaram nos juizados e turmas recursais da seccional-experiência com juizados, 2) Juízes da Seccional-redução de custos, 3) Juízes que atuam ou atuaram nos Juizados e turmas recursais de outras Seccionais, com experiência em juizados, 4) Evitar muitos juízes da mesma Seccional, que não for sede do itinerante - evitar esvaziar a seccional, 5) Antiguidade dos Juízes titulares e substitutos - critério objetivo, 6) metade Juízes titulares e outra metade juízes substitutos participação igual, 7) rodízio-oportunidade para todos. (INFOJEF<sup>149</sup>, Ano IV, n. 39, 2006).

Cabe ressaltar a recomendação da COJEF que estabelece critérios para realização de Juizados itinerantes e define suas etapas:

A fim de se reduzirem custos, a Coordenação dos Juizados Especiais federais da 1ª região recomenda que a realização de JEF itinerante seja feita sob os seguintes critérios: Somente três etapas: divulgação, atermação e instrução e julgamento; As perícias poderão ocorrer durante a atermação ou na fase de instrução, antes da audiência. A sentença deverá sempre ser proferida no ato da audiência; Quanto ao custo da perícia, o coordenador deverá verificar a razoabilidade do valor dos honorários periciais. Em alguns lugares, o sistema local tem realizado gratuitamente as perícias. Não sendo o caso, o juiz Coordenador deverá contatar previamente médicos na localidade para combinar um preço razoável e justo, para a realização de perícias durante o período do itinerante, ao invés de se arbitrar em cada processo o valor dos honorários - evitando-se que o valor possa ser muito acima do razoável. (INFOJEF, Ano IV, n. 50, ago. 2006).

<sup>149</sup> INFOJEF é o informativo dos Juizados Especiais Federais da 1ª região, um jornal eletrônico, elaborado pela Secretaria executiva da COJEF.

Por fim, trazemos o Enunciado FONAJEF nº80, estabelecendo que em juizados itinerantes pode ser flexibilizada a exigência de prévio requerimento administrativo, consideradas as peculiaridades da região atendida. Tal medida vem sendo adotada em todas as experiências já realizadas no Maranhão, o que nos leva a refletir se agindo desse modo os juizados itinerantes não estariam desempenhando um papel que pertence ao poder executivo, o qual se omite e deixa no desamparo pessoas hipossuficientes que sequer têm a possibilidade de acessar uma agência previdenciária.

Desse modo, acreditamos ter reunido as principais diretrizes, normas e recomendações referentes aos Juizados Especiais Federais Itinerantes da 1ª Região, da qual o Estado do Maranhão faz parte.

#### **4.4 O Funcionamento do programa no Maranhão**

No presente tópico, abordaremos aspectos referentes à estrutura de recursos humanos, equipamentos, espaço físico e custo dos juizados itinerantes, a fim de delinear a forma como o programa encontra-se estruturado, oportunidade em que serão descritas suas etapas de funcionamento e mensurada e avaliada a frequência com que ocorrem. Ao final será realizada uma análise da duração de suas fases e do intervalo de tempo entre elas a fim de que seja evidenciada a in/tempestividade com a qual o Estado ao prestar o serviço judicial através dos juizados itinerantes no Maranhão certifica e proporciona a satisfação do direito sob a perspectiva do binômio morosidade/celeridade e efetividade do acesso à justiça.

##### **4.3.1 A estrutura e o custo do programa**

Dentre os elementos estruturais do programa JEFI's foram enfocados aspectos relativos a recursos humanos, equipamentos e espaço físico utilizados em cada experiência. Foram evidenciados também os recursos utilizados para o desenvolvimento das atividades no Estado do Maranhão. No que tange à estrutura do pessoal que trabalha nos Juizados itinerantes observamos que esta é formada pelos próprios Juízes, servidores e estagiários que trabalham na Seção Judiciária Federal do Maranhão sendo que, nas fases em que as atividades se desenvolvem na vara de origem, participam apenas o efetivo da 7ª Vara e dos setores de

distribuição e contadoria, com apoio da informática. Todos eles ficam incumbidos da árdua tarefa de compatibilizar suas atividades normais com as atividades relativas aos Juizados Itinerantes, missão de difícil realização, pois o volume excessivo de processos em tramitação na aludida 7ª vara, já é superior à capacidade de recursos humanos disponível. Logo, a falta de uma estrutura própria ou mesmo de uma vara específica de Juizado itinerante é um grande obstáculo para o programa, pois à medida que a equipe da vara de origem se dedica aos trabalhos do Juizado itinerante, forçosamente deixa de lado o cumprimento dos seus próprios processos, até a pauta de audiências é suspensa, ficando então comprometida a celeridade processual da vara de origem.

Ademais, essa problemática não é exclusiva do Maranhão, e conforme evidenciado no capítulo II desta obra, o programa de justiça itinerante realizado pelo Estado de Roraima, denominado de Justiça Especial Volante, contornou a situação criando uma vara exclusiva e específica de Justiça Itinerante, fator que contribuiu para sua alta frequência e constância de seu calendário. Talvez essa alternativa também fosse indicada para a Seção judiciária do Maranhão que segundo o boletim estatístico<sup>150</sup> de setembro de 2009 apresentava um quantitativo de feitos em trâmite da ordem de 42.602 processos, dos quais 4.069 são físicos e os demais já tramitam pelo sistema virtual.

Por outro lado, nas fases em que os trabalhos são desenvolvidos no município de destino, exigindo o deslocamento da equipe para atermações e audiências, ocorre também a participação do pessoal de outras varas, inclusive de outras seções judiciárias, a fim de não deixar desfalcada a Seção Judiciária de origem.

Participam também do evento, além de servidores, estagiários e juízes: Procuradores da República, Procuradores Federais, Defensores Públicos (apenas no JEFI de Gov. Nunes Freire), prepostos das entidades rés, advogados, policiais federais, além de parceiros e colaboradores das Prefeituras e Sindicatos de trabalhadores rurais. Ocorre também a nomeação através de portarias, de médicos e assistentes sociais para atuarem como peritos nos feitos.

---

<sup>150</sup> O Boletim estatístico é um relatório gerado pelo sistema processual da Justiça Federal, que através da seleção de determinados parâmetros permite a obtenção de informações e estatísticas processuais.

Quanto à estrutura física utilizada pelo programa, há que se considerar dois momentos: o primeiro refere-se ao desenvolvimento das atividades na vara de origem, oportunidade em que é utilizado o próprio espaço da 7ª Vara e seus respectivos equipamentos, posto que não há local específico para o desenvolvimento dos trabalhos do Juizado Itinerante. Já no segundo, referente às etapas realizadas nos municípios de destino, normalmente são utilizados prédios públicos, escolas, igrejas, gerências de articulação, lojas maçônicas, associações comerciais e salões, geralmente obtidos através de parcerias firmadas com as prefeituras locais.

No que tange aos equipamentos como computadores, impressoras e material de expediente, estes também são remanejados da seção judiciária de origem, normalmente a máquina de xerox e mobiliário são obtidos em parceria no local de destino.

Quanto ao custo do Programa, segundo informação do diretor da 7ª Vara, cinge-se a diárias com os servidores e juízes, passagens, aluguel de veículos para transporte de equipamentos e pessoal, custeados pelo TRF da 1ª região através de convênios ou repasses, já o material de expediente é remanejado da seção de origem e as perícias médicas e socioeconômicas são pagas pelo TRF, sendo que no caso de sentenças procedentes esses valores são reembolsado através de requisição de pagamento.

Quanto ao custo da perícia, a matéria já foi recomendada pela COJEF através do INFOJEF (Ano IV, n. 50, ago. 2006), cabendo ao Juiz Coordenador verificar a razoabilidade do valor dos honorários periciais, dando prioridade ao sistema de gratuidade e, não sendo o caso, “deverá contatar médicos na localidade para combinar um preço justo” para a realização dos exames periciais do itinerante.

Durante os Juizados itinerantes realizados pela Seção Judiciária do Maranhão não houve o sistema de gratuidade e o valor das perícias médicas foi de R\$150,00 no Juizado Itinerante de Santa Inês, de R\$80,00 nos de Presidente Dutra, Pinheiro e Açailândia e de R\$100,00 no Juizado itinerante de Governador Nunes Freire.

#### 4.3.2 As etapas do programa

Inicialmente as Coordenações Seccionais dos Juizados Especiais Federais encaminham a proposta de realização do itinerante à Coordenação Regional, que as remete ao TRF de 1ª Região para autorização. Uma vez autorizada a inclusão do Juizado Itinerante na programação anual, a Seccional do Juizado faz um planejamento para definir as suas datas e estratégias de realização.

Normalmente os Juizados Itinerantes realizados pela Justiça Federal do Maranhão, obedecem a um roteiro composto de três fases bem definidas, consoante a já mencionada recomendação da COJEF publicada no (INFOJEF, Ano IV, n. 50, ago. 2006), a primeira delas é denominada de divulgação, a 2ª de atermação e a 3ª e última é a etapa das audiências.

A divulgação é o momento em que a notícia de realização do juizado itinerante é difundida junto à imprensa local do município de destino e regiões circunvizinhas. No Maranhão, durante esse período, o assessor de imprensa/comunicação social da Seccional, normalmente acompanhando o Juiz Federal, visita o município de destino a fim de firmar parcerias, escolher o local de realização do evento e fazer contatos com os médicos e assistentes sociais que trabalharão na realização das perícias. As seguintes recomendações de Alvim (2003, p. 124) são de grande valia nessa fase:

O êxito desses juizados dependerá da sua organização, sendo aconselhável que seu itinerário seja anunciado com certa antecedência, dando conhecimento aos jurisdicionados dos seus objetivos e das modalidades de conflitos que serão resolvidos, fazendo-o pela imprensa (falada, escrita e televisionada, e contando até com o apoio das entidades de classe e associações de bairros.

Na oportunidade, também são feitos contatos junto à rede hoteleira local, a fim de subsidiar a definição do estabelecimento que acomodará a equipe. Nas fases subsequentes, realizam-se reuniões com as autoridades locais e são colhidos dados referentes à perspectiva da quantidade de pessoas a serem atendidas durante o JEFI e das principais demandas a serem pleiteadas. Sem dúvida, é durante a divulgação que se estabelece o primeiro contato com o município que sediará o juizado itinerante.

Em seguida uma equipe maior se desloca ao município de destino sendo composta pelo Juiz, servidores, técnicos, analistas judiciários, defensores e procuradores, quando ocorre então a fase de atermação.

A atermação inicia-se com o atendimento do jurisdicionado pelo servidor ou estagiário que após ouvir o seu problema presta-lhe as devidas orientações e, se

for o caso, redige a petição inicial que é encaminhada para o protocolo a fim de receber uma numeração e ser distribuída. Havendo procedimentos urgentes como pedidos de tutela, estes são submetidos ao juiz, que também participa desta fase.

Durante essa fase é feita uma triagem para identificar as demandas cuja competência não seja da Justiça Federal, sendo prestadas orientações às respectivas partes acerca dos órgãos competentes para solucionar seus problemas.

Sendo detectada a necessidade de realização de perícia médica, o jurisdicionado é orientado para agendar seu exame pericial, que tanto pode ser realizado logo ou em data posterior. No Maranhão, normalmente as perícias são designadas para data futura, normalmente num período intermediário entre a atermção e as audiências, com exceção do JEFI de Gov. Nunes Freire/MA, em que as perícias ocorreram em duas etapas a primeira coincidiu com as atermações e a segunda, referente aos processos patrocinados por advogados, foram realizadas no período de 01 a 09/10/2009, pelos mesmos médicos da 1ª etapa.

Segundo orientação da COJEF, durante a fase de atermação, também devem ser marcadas as audiências, já saindo as partes intimadas dos seus horários e orientadas a retornar com testemunhas ou documentos complementares, se for cabível. Tal sistemática evita maiores despesas tanto para o judiciário que economiza com diárias e passagens para o servidor que fosse intimar as partes das datas das audiências, quanto para a própria parte, que seria obrigada a retornar uma segunda vez para ser intimada da data da audiência e uma terceira vez para participar daquele ato.

Nos JEFI's realizados no Maranhão, normalmente as partes já saem intimadas das audiências durante a fase de atermação, com exceção do juizado itinerante de Açailândia/MA, que por envolver um número maior de processos, incluiu uma fase intermediária de intimação de audiências. Segundo informação do Diretor de secretaria da 7ª Vara essa situação surgiu em decorrência da dificuldade de compor uma pauta de audiências sem dispor do quantitativo real de processos a serem ajuizados, pois antes da atermação o magistrado dispõe apenas de uma estimativa, que pode ou não coincidir com a realidade, de modo que se esta for superestimada, acarretará um dispêndio desnecessário com passagens e diárias para acomodar um número maior de juízes e servidores para presidir audiências.

Cabe ainda destacar que no último Juizado itinerante realizado em Gov. Nunes Freire/MA, não só os processos atermadados, já saíram com as audiências

marcadas, como algumas audiências foram realizadas, na mesma data das atermações, das quais resultaram 28 acordos e os jurisdicionados já saíram com seu problema solucionado. Entretanto, no que tange aos processos sob o patrocínio de advogados, as audiências foram designadas para uma terceira etapa, sendo solicitada autorização ao TRF, para serem admitidos mais Juízes, pois o quantitativo de audiências previstas superou a expectativa.

Na fase das audiências de instrução e julgamento, a última delas, devem estar presentes: o juiz togado, as partes, seus representantes, prepostos e Advogados, Procuradores Federais, Defensores Públicos e os Procuradores da República. Realiza-se a oitiva das testemunhas e a juntada de novos documentos, a sentença é prolatada, e as partes intimadas.

Uma recomendação de grande relevância, para a etapa das audiências foi estabelecida no informativo dos juizados especiais nº50 de 15/08/2009. Segundo esta a sentença deverá sempre ser proferida no ato da audiência, conforme entrevista<sup>151</sup> com o diretor da 7ª Vara foi informado que essa recomendação vem sendo cumprida e, somente em casos excepcionais, nos quais seja impossível sentenciar é que o processo é despachado. Em todo caso, após a realização das audiências os processos entram na rotina normal da vara de origem.

#### 4.3.3 A frequência do programa (JEFI's) no Maranhão

Dentre os dados quantitativos dos JEFI's já realizados no âmbito da Seção Judiciária do Maranhão, destacamos o indicador frequência, de grande relevância para delinear o aspecto da continuidade ou não do programa.

Desse modo, a experiência maranhense revela que ocorreram quatro Juizados Itinerantes no período de 2003 a 2005, e após esse período, passaram-se três anos (2006, 2007 e 2008) sem que eles fossem realizados, até que no ano de 2009 as atividades foram retomadas sendo realizado o quinto Juizado itinerante, conforme pode ser observado na Tabela 3 abaixo.

---

<sup>151</sup> As questões da entrevista realizada 02 /08/2009 com o Diretor de Secretaria da 7ª Vara, Sr. Claudio da Costa Coutinho encontram-se nos apêndices desta dissertação.

Tabela 3 - Frequência de JEFI'S realizados no Estado do Maranhão

| PERÍODO                  | QUANTIDADE DE JEFI'S |
|--------------------------|----------------------|
| 2003, 2004 e 2005        | 04                   |
| 2006, 2007 e 2008        | 00                   |
| 2009                     | 01                   |
| 07 anos<br>(2003 a 2009) | 05                   |

Fonte: Documentos da 7ª Vara Federal do Maranhão

Percebemos, logo de início, a partir da tabela 3, que o Programa Juizados Itinerantes no Estado do Maranhão ocorre de forma descontinuada e fragmentada, tendo em vista que no período de 2006 a 2009 as atividades foram paralisadas. Além do que sua frequência é baixa, considerando que no período de sete anos, apenas 05 Juizados itinerantes foram realizados, número de pequena expressividade, se considerarmos que o Maranhão possui 217 municípios e apenas três varas de Juizado Federal, entretanto, apesar de apresentar uma baixa frequência, nos municípios em que o programa vem sendo realizado, o prazo destinado a cada uma de suas etapas tem sido satisfatório.

#### 4.3.4 O cronograma das etapas do programa

No tópico 4.4.2 foram tratadas de forma genérica as fases que integram o programa JEFI's, sendo mencionadas algumas particularidades do seu desenvolvimento no Estado do Maranhão nesse momento observaremos o dimensionamento temporal de cada uma dessas etapas nos cinco Juizados itinerantes já realizados pela Seção Judiciária do Maranhão.

A primeira experiência de juizado itinerante realizada pela Justiça Federal no Estado maranhense ocorreu na cidade de **Santa Inês/MA**, no ano de 2003, com as seguintes etapas: divulgação: de 01 a 03/10/2003, atermção: de 06 a 10/10/2003 e as audiências: de 02 a 12/12/2003; a segunda foi na cidade de **Presidente Dutra/MA**, no ano de 2004, com as seguintes etapas: divulgação de 19 a 20 de abril de 2004, atermção de 26/04 a 01/05/2004 e as audiências foram realizadas de 02 a 20/08/2004; a terceira aconteceu na cidade de **Pinheiro/MA**, nos anos de 2004 e 2005, com as seguintes etapas: divulgação: de 08 a 09/11/2004, atermção de 22 a 26/11/2004 e audiências de 28/03 a 08/04/2005; a quarta,

ocorreu na cidade de **Açailândia/MA**, no ano de 2005, através das seguintes fases: Divulgação: 31/01 a 03/02/2005, atermiação: de 21 a 25/02/2005, a divulgação(intimações) das datas das audiências para o(a)s autore(a)s: de 06 a 10/06/2005 e as audiências foram realizadas em três etapas: a) 12 a 23/09/2005, b) 17 a 28/10/2005 e c) 28/11 a 07/12/2005. E finalmente, a quinta ocorreu na cidade de **Governador Nunes Freire/MA**, através das seguintes etapas: divulgação de 24 a 27/06/2009, as atermiações foram realizadas de 03 a 07/08/2009 e as audiências de 13 a 31/10/2009.

Tabela 4 - Intervalo de tempo entre o ajuizamento e o início das audiências

| MUNICÍPIO               | ATERMAÇÃO               | AUDIÊNCIA          | INTERVALO | AÇÕES |
|-------------------------|-------------------------|--------------------|-----------|-------|
| <b>Santa Inês</b>       | 06 a 10/10/2003         | 02 a 12/12/2003    | 53 dias   | 481   |
| <b>Presidente Dutra</b> | 26/04a 01/05/2004       | 02 a 20/08/2004    | 93 dias   | 1703  |
| <b>Pinheiro</b>         | 22 a 26/11/2004         | 28/03 a 08/04/2005 | 122 dias  | 1813  |
| <b>Açailândia</b>       | 21 a 25/02/2005         | 12 a 23/09/2005*   | 197 dias  | 4589  |
| <b>Gov. N. Freire</b>   | 03 a 07/08/2009         | 13 a 31/10/2009    | 67 dias   | 4190  |
| <b>TOTAL</b>            | 06/10/2003 a 31/10/2009 |                    |           | 12776 |

\*Esta é a primeira etapa das audiências de Açailândia/MA, do total de três.

\*Fonte: Mapa da 7ª Vara.

É possível observar, da tabela 4, que a divulgação do evento vem sendo realizada em um período que varia de 2 a 4 dias e que as atermiações têm ocorrido em um intervalo temporal cuja média é de 5 dias. Entre a etapa de divulgação e a de atermiação também não há um padrão, ao contrário existe um período bastante variável de tempo. No município de Santa Inês, por exemplo, decorreram apenas dois dias enquanto que em Governador Nunes Freire, após 37 dias da divulgação do JEFI foi que a equipe retornou ao município para realizar as atermiações. É importante que haja um período razoável de tempo para divulgar os juizados itinerantes, a fim de possibilitar o alcance de resultados mais expressivos. O JEFI que protocolou o menor número de ações foi o de Santa Inês e o tempo destinado para sua propagação também foi muito breve, apenas dois dias.

As audiências foram realizadas em um período que variou de um tempo mínimo de 11 dias corridos e um máximo de 34 dias corridos, normalmente contínuos, com exceção do Juizado itinerante de Açailândia que fracionou em três momentos a realização das audiências nos finais de semana e ficava a critério da equipe o retorno para a vara de origem, dependendo da distância e da rede de transportes disponível. No intervalo existente entre o fim das atermiações e o início

da realização das audiências, verificou-se uma média de 213 dias, que variou entre um mínimo de 53 dias aproximadamente (2 meses) e um máximo 197 dias aproximadamente (seis meses). É de extrema importância que esse período seja bem dimensionado a fim de que no momento de realização das audiências os processos estejam cumpridos, com laudos periciais juntados, citações e intimações realizadas e cálculos prontos, de modo a possibilitar que o magistrado profira a sentença no ato da audiência e evitar que os feitos seja baixados em diligência. Esse tempo destinado à preparação dos processos para a realização das audiências foi satisfatório, tanto que, na maioria dos feitos, ao término das audiências as partes já saíam intimadas da sentença.

Verificamos que a grande demora no trâmite processual dos juizados itinerantes ocorreu após a prolação das sentenças, oportunidade em que o direito era reconhecido e declarado, mas ainda não era possível ao vencedor satisfazer o seu direito (execução), pois como é sabido, são duas as obrigações do Estado ao prestar o serviço judicial: certificar e proporcionar a satisfação do direito, Segundo Renault (2006, p. 94)

[...] o autor da ação não se dirige á justiça para buscar uma sentença, mas sim pra que se lhe proporcione a satisfação de seu direito. A certificação é apenas uma exigência do método utilizado pela jurisdição (o processo) [...], pois o autor da ação repete-se, pretende satisfazer seu interesse de forma concreta e objetiva, pretende o bem da vida em disputa.

Foi verificado que os processos dos JEFI's maranhenses deixavam de receber um tratamento diferenciado a partir da prolação da sentença, oportunidade em que passavam a seguir o trâmite normal da vara, talvez esse fator possa ter interferido na ausência de morosidade até o momento da certificação dos direitos pleiteados, e presença após essa fase. Entretanto, não foi possível precisar com exatidão o tempo decorrido entre a prolação das sentenças e a satisfação dos direitos certificados, tendo em vista que o sistema processual da justiça não forneceu um relatório com tais informações, porém há que se distinguir algumas nuances que podem ser desenhadas sobre o andamento processual a partir da entrega da sentença ao jurisdicionado. A primeira delas refere-se aos casos de celebração de acordo entre as partes, normalmente à proporção de 50%, pois à época dos quatro primeiros JEFI's, era usual que ao implantar os benefícios previdenciários, o INSS também disponibilizasse aos autores com direito a parcelas vencidas, os respectivos valores através de Pagamento Alternativo de Benefícios

(PAB's), porém, essa disponibilização dos recursos era um pouco lenta e a situação agravou-se nos feitos do Juizado Itinerante de Açailândia/MA, tendo em vista que os benefícios foram implantados pela agência previdenciária de Imperatriz/MA, devido à sua proximidade com aquele município e, talvez devido à sua estrutura ser menor que a da capital, a demora foi maior ainda, sobrecarregando bastante a 7ª vara, que foi obrigada a efetuar uma cobrança reiterada e um acompanhamento intensivo junto ao INSS, para que implantasse os benefícios. Tendo sido excessiva as reclamações dos jurisdicionados e advogados, principalmente através de telefone.

A outra situação refere-se aos feitos nos quais foram prolatadas sentenças procedentes, e após a certificação do trânsito em julgado foram encaminhadas para expedição de RPV, havendo certa lentidão, pois o estoque normal dos processos aptos à expedição da requisição que já era grande tornou-se ainda maior quando acrescido dos egressos dos JEFI's e o quantitativo de servidores disponíveis era bastante limitado, de modo que não houve como precisar exatamente o período em que o maior volume das requisições de pagamento desses processos foram expedidas. Sabemos apenas que se iniciaram após o trânsito em julgado das sentenças, mas foi possível encontrar algumas demandas cujo pagamento somente foi requisitado em 2009, a exemplo do seguinte processo do JEFI de Presidente Dutra/MA, nº 2004.37.00.706827-7, referente a um restabelecimento de benefício assistencial, com sentença desde 06/08/2004, seguida de recurso, tendo o trânsito em julgado ocorrido em 07/05/2009 e a RPV expedida em 08/2009,

Localizamos também os seguintes processos do JEFI de Pinheiro/MA: nº2004. 37.00.718053-7, referente a um pedido de aposentadoria de trabalhador rural, cuja audiência ocorreu em 07/04/2005, seguida de interposição de recurso e a RPV foi expedida somente em 28/08/2009, ou seja, quatro anos após a sentença. O processo nº 2004.37.00.717544-6, referente a um pedido de salário maternidade, cuja sentença foi proferida em audiência no dia 05/04/2005, tendo transitado em julgado em 18/04/2005 e a RPV somente foi expedida em 27/08/2009 e por fim o processo nº2004. 37.00.716944-2, referente a um pedido de benefício assistencial, no qual a sentença foi proferida em audiência realizada em 05/04/2005, e a RPV foi expedida somente em 25/08/2009.

Não foi possível identificar o volume de processos em que houve a interposição de recurso, mas segundo o relatório de vara de 15/09/2009, ainda havia

96 processos dos juizados itinerantes dos municípios de Presidente Dutra/MA, Pinheiro/MA e Açailândia/MA na turma recursal, cujos autores ainda não haviam obtido a satisfação do seu direito.

A partir de abril/2007, a sistemática de efetuar o crédito de parcelas atrasadas através de PAB foi abolida e a partir de uma releitura da Lei 10.259/01 por parte do INSS, os pagamentos das parcelas atrasadas passaram a ser feitos mediante Requisição de Pequeno Valor (RPV), mesmo que tivesse havido acordo nos processos, e apenas os benefícios é que permaneceram sendo implantados através de PAB, de modo que a partir do Juizado itinerante de Governador Nunes Freire é que os pagamentos serão feitos desse modo.

De positivo, observamos que a grande maioria dos processos dos itinerantes realizados até o ano de 2005 já haviam sido arquivados até 2009, de modo que conforme o relatório de vara de 15/09/2009 restavam apenas 225 processos não baixados para arquivo, o equivalente a 2,72% do total, dos quais 96 estavam na turma recursal.

#### 4.3.5 Caracterização dos pedidos e público alvo do programa

Todos os JEFI's Cíveis realizados pela Seção Judiciária do Maranhão atuaram de forma bem ampla, sem restringir o ajuizamento de quaisquer matérias de natureza cível em sentido *lat*. Não obstante a isso, observou-se que o carro chefe das demandas ajuizadas possuía natureza previdenciária.

Essas informações foram obtidas através de várias fontes, uma delas foi o relatório gerencial simplificado por classe impresso em 15/09/2009, referente aos Juizados Itinerantes de Santa Inês, Presidente Dutra, Pinheiro e Açailândia o qual reproduzimos através da tabela 5<sup>152</sup>.

---

<sup>152</sup> A Tabela 5 refere-se exclusivamente aos Juizados Itinerantes de Santa Inês, Presidente Dutra, Pinheiro e Açailândia, realizados de 2003 a 2005, cadastrados no sistema processual Oracle (referente a processos físicos), não estando incluídos os processos do itinerante de GNF, realizado em 2009, através do sistema Virtual, que constará de mapa diverso. Ressalvo que existe uma divergência entre os dados do relatório e os dados dos mapas manuais da 7ª Vara, tendo em vista que no momento da distribuição processual, nem todos os feitos dos itinerantes receberam a marcação específica de juizado itinerante, de modo que dos 8.577 processos, informados nos mapas, apenas 8.474 receberam a marcação (JEFI), sendo gerada uma diferença de 103 processos, a qual consideramos de pouca relevância tendo em vista que correspondem a apenas 1,20% do total.

Tabela 5 -Quantitativo de processos por classe (itinerantes 2003-2005)

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO                                        | TOTAL /CLASSE |
|--------|--------------------------------------------------|---------------|
| 51100  | CÍVEL/TRIBUTÁRIO/JEF                             | 9             |
| 51200  | CÍVEL/ PREVIDENCIÁRIO/JEF                        | 453           |
| 51201  | CÍVEL/ PREVIDENCIÁRIO/CONCESSÃO DE BENEFÍCIO/JEF | 7.738         |
| 51202  | CÍVEL/ PREVIDENCIÁRIO/REVISÃO DE BENEFÍCIO/JEF   | 25            |
| 51209  | CÍVEL/ PREVIDENCIÁRIO/OUTROS/JEF                 | 239           |
| 51600  | CÍVEL/FGTS/JEF                                   | 2             |
| 51900  | PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL/OUTROS/ JEF             | 8             |
|        | TOTAL GERAL                                      | 8.474*        |

\*Fonte: Relatório Gerencial Simplificado por Classe, de 15/09/2009, p.344.

Através da entrevista com o diretor da secretaria, também nos foi informado, que a grande maioria dos objetos das ações dos Juizados Itinerantes referia-se a causas previdenciárias, informação corroborada através de algumas matérias publicadas à época, a exemplo da referente ao JEFI de Presidente Dutra/MA que se segue:

O Juizado Especial Federal itinerante da Seção Judiciária do Maranhão estará na cidade de Presidente Dutra, localizada a 300 km de São Luís, entre os dias 02 e 20 de agosto de 2004. Nesse período serão realizadas as audiências previamente marcadas no mês de abril, quando a Justiça Federal esteve no município. A previsão é de que sejam realizadas 1.703 audiências, com a participação de quatro juízes federais e cerca de dez servidores. [...] **A maioria das ações é relativa a questões previdenciárias, tais como aposentadoria rural, por idade, por invalidez, auxílio-doença, entre outras.** Em todo o Estado, o número de processos que tramitam nos Juizados Especiais Federais é de aproximadamente 30 mil. Presidente Dutra é o segundo município maranhense a receber o Juizado Especial Federal itinerante. O primeiro foi realizado em Santa Inês, no final de 2003. (BRASIL, 2004, grifo nosso).

No JEFI de Açailândia/MA não foi diferente, cerca de 90% das ações possuíam natureza previdenciária conforme observamos no texto a seguir:

Num período de 5 dias, o juizado especial federal itinerante no município de Açailândia recebeu 4,6 mil processos. **Cerca de 90% dessas questões são causas previdenciárias, quer seja para revisão de benefícios, quer seja para cobrança de dinheiro que se encontra em atraso.** A informação foi transmitida pelo coordenador dos juizados federais itinerantes do Estado do Maranhão, juiz Nelson Loureiro, durante cerimônia que marcou a terceira etapa do juizado no sul maranhense. O presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ministro Edson Vidigal, que participou da solenidade, disse que se trata de "uma das mais eficientes formas de distribuição de renda do País. (BRASIL, 2005c).

Considerando que o Juizado Itinerante de Governador Nunes Freire/MA, foi o primeiro a ser operacionalizado através do sistema virtual, tornou-se possível apurar de forma individualizada o quantitativo dos feitos ajuizados conforme os objetos dos pedidos:

Tabela 6 - Quantitativo de processos por objeto Juizado Itinerante de Governador N. Freire

| Objetos dos Processos                                                             | Quantidade |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Aposentadorias por: Invalidez (03)+tempo de Contribuição(8)+tempo de Serviço(03). | 14         |
| Auxílio Acidente                                                                  | 02         |
| Auxílio doença previdenciário                                                     | 848        |
| Benefício Assistencial                                                            | 338        |
| Pensão por Morte                                                                  | 650        |
| Rural Aposentadoria                                                               | 1602       |
| Salário Maternidade                                                               | 707        |
| Aposentadoria Urbana                                                              | 09         |
| Diversos <sup>153</sup>                                                           | 20         |
| Total                                                                             | 4190       |

Fonte: Relatório da 7ª vara/sistema virtual controle de movimentação de processos, Impresso em 17/09/2009.

Constatamos a partir da tabela 6, que a exemplo do ocorrido nos demais juizados itinerantes maranhenses, também no JEFI de Governador Nunes Freire, as ações previdenciárias estavam em maioria.

Todos esses JEFI's trouxeram significativos benefícios à expressiva parcela da população dos municípios contemplados pelo programa, evidenciando-se que apesar de suas limitações a partir da implantação a população atingida passou a ter mais acesso à prestação jurisdicional.

Torna-se oportuno então traçar um perfil das pessoas atendidas pelo programa, que segundo alguns relatórios dos JEFI's era o seguinte:

Relatório do JEFI de Pinheiro/MA: Perfil socioeconômico dos jurisdicionados (publico alvo): A grande maioria constituiu-se de analfabetos ou pessoas com baixo nível de escolaridade, pertencentes às camadas economicamente menos favorecidas da população, trabalhadores rurais em regime de parceria e meação, seus dependentes e alguns poucos professores.

<sup>153</sup> A expressão diversos refere-se aos seguintes objetos: parcelas de benefícios não pagas, Liberação de contas PIS/PASEP e FGTS, inclusão de dependente, dano moral e material, responsabilidade civil, correção monetária de benefícios pagos com atraso, concessão pedidos genéricos de benefícios e requerimento administrativo disposições diversas.

Tais informações podem ser confirmadas através de alguns indicadores: o primeiro é a renda per capita<sup>154</sup> da localidade onde o atendimento foi realizado, que em Santa Inês é de R\$125,24, em Presidente Dutra/MA de R\$117,03, em Pinheiro é de R\$ 84,41 a de Açailândia de R\$ 148,62 e a de Governador Nunes Freire é de R\$88,21, podendo ser evidenciado que os municípios alcançados pelo programa ostentam níveis baixíssimos de renda per capita, muito inferiores ao índice do Brasil que é de R\$297,23 estando muito aquém do próprio salário mínimo.

Outro indicador dessa situação de extrema necessidade em que se encontravam os jurisdicionados atendidos pelos JEFI's, pode ser revelado através dos tipos de ações ajuizadas, que, conforme evidenciado, referem-se em sua maioria a pedidos de benefícios previdenciários de trabalhadores rurais, normalmente no valor de um salário mínimo, havendo ainda casos de benefício assistencial, regidos pela LOAS, aspectos que revelam tratar-se de uma população carente, que vive normalmente em situação de pobreza.

A condição socioeconômica do público atendido nos Juizados itinerantes pode ainda ser dimensionada através de outros indicadores do Estado do Maranhão e dos próprios municípios abrangidos pelo programa.

Segundo o Boletim Regional do Banco Central do Brasil<sup>155</sup> (2009, p. 91) o Maranhão permanece situado entre os Estados de pior IDH, juntamente com Alagoas, e Piauí, persistindo do mesmo modo as disparidades regionais em termos de desenvolvimento humano, tendo em vista que os Estados do Nordeste continuaram a ocupar as nove piores colocações.

O Maranhão ostenta os menores índices de desenvolvimento humano do País, de modo que em 1991 o Estado ocupava o último lugar em IDH<sup>156</sup>, com o

<sup>154</sup> A renda per capita é um indicador que ajuda a saber o grau de desenvolvimento de um país ou região (é a soma dos salários de toda a população dividido pelo número de habitantes) e consiste na divisão da renda nacional (produto nacional bruto menos os gastos de depreciação do capital e os impostos indiretos) pela sua população. Embora seja um índice muito útil, por se tratar de uma média, esconde várias disparidades na distribuição de renda, pois um país pode ter uma boa renda per capita, mas um alto índice de concentração de renda e grande desigualdade social. Os valores das rendas per capitas dos municípios dos JEFI's, referem-se ao ano de 2000 e sua fonte foi o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil - PNUD, IPEA, FJP.

<sup>155</sup> Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/?bolreg>.

<sup>156</sup> Os dados do IDH-M nos anos de 1991 e 2000, foram obtidos do atlas de desenvolvimento humano da PNUD, entretanto a partir de 2001, a análise da variação dos níveis de desenvolvimento humano nos Estados brasileiros e no país como um todo, passou a ser obtida através do relatório Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente – A experiência brasileira recente, também da PNUD/Fundação João pinheiro, que calculou os dados do IDH de 1991 a 2005. O resultado, porém, é fruto de uma metodologia diferente da usada pelo PNUD nos Relatórios de Desenvolvimento Humano e no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. O cálculo é feito com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), um levantamento

índice: de 0,543 e em 2000 aumentou para 0,636. A partir de 2001, observou-se uma pequena ascensão e o Estado passou a ocupar a penúltima posição, com IDH-M de 0.683 ganhando apenas do Estado de Alagoas.

Quanto ao índice de exclusão social<sup>157</sup>, segundo Campos et al. (2003, p. 167) organizadores do Atlas da Exclusão Social no Brasil, na tabela de classificação dos Estados por índice de exclusão social de 1999, o Maranhão ocupava o antepenúltimo lugar com um índice de 0,226, sendo o 22º colocado, seguido apenas pelos Estados do Piauí com o índice de 0,213, que era o 23º e de Alagoas, com o índice de 0,205 que era o 24º e último colocado. Já em 2000, a situação do Maranhão piorou bastante e o Estado caiu para a última colocação, ocupando o 27º lugar com um índice de 0,197, em penúltimo ficou o Alagoas, com 0,220 e em antepenúltimo o Piauí com um índice de 0,247, o que demonstra que o índice de exclusão social do Maranhão situa-se muito abaixo da média brasileira.

Em conclusão, podemos afirmar que o perfil geral das pessoas beneficiadas pelos JEFIS, revela um quadro de pobreza e carência dos mais diversos tipos de assistência como saúde, educação, saneamento básico, alimentação adequada, grande parcela dessas pessoas possuíam baixíssimo nível de instrução, muitas eram analfabetas, limitando-se a colocar as impressões digitais nas petições iniciais, ou desenhar o nome com muita dificuldade.

Em seguida apresentaremos as estatísticas dos juizados especiais federais itinerantes realizados no Estado do Maranhão.

---

socioeconômico feito anualmente pelo IBGE, O Ranking do IDH dos Estados em 2005 está disponível em: [http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens) publicada em 15/12/2008, acesso em 09/09/2009

<sup>157</sup> O cálculo do índice de exclusão social apóia-se em experiências similares à do IDH-M e do ICV. A construção do índice de exclusão social diferencia-se das outras citadas, principalmente pela natureza dos indicadores utilizados, caracteristicamente “humanos”, que permeiam o tecido social, tocando, inclusive, em questões comportamentais e inéditas, como a violência. O cálculo do índice-síntese trabalha com três dimensões e sete indicadores, tais como: Vida Digna (pobreza; emprego formal e desigualdade social) Conhecimento (alfabetização; escolaridade) Vulnerabilidade (juventude; violência) A partir do processamento dos sete indicadores, chega-se ao índice sintético de exclusão social. Na realidade, o modelo é neutro, no sentido de que pode demonstrar tanto a inclusão quanto a exclusão. O que vai determinar o *status quo* predominante é a própria realidade subjacente ao tecido social da unidade de análise (município, Estado). Tal como nas outras formas de mensurações descritas anteriormente, o índice varia de 0 a 1, sendo que sua leitura deve ser feita do seguinte modo: a unidade de análise cujo índice é baixo, próximo de zero, é possuidora de tecido social na pior condição, com elevado grau de exclusão social; a unidade de análise cujo índice é elevado, próximo de 1, é detentora de tecido social em melhor situação, possuindo baixo grau de exclusão social. Em termos radicais, o zero representa a plena na exclusão social, enquanto o 1 é representativo da plena inclusão social (LIMA, 2003, p. 25-29).

#### **4.5 As estatísticas dos Juizados Especiais Federais Itinerantes (JEFI's) no Estado do Maranhão.**

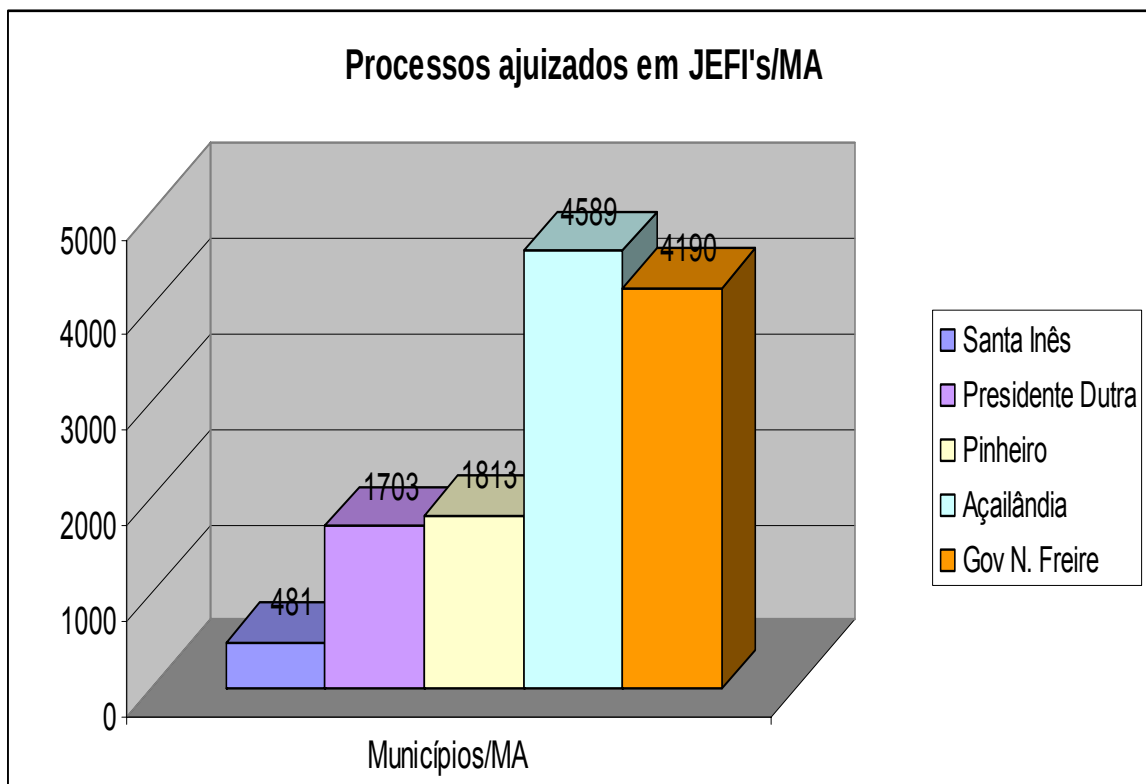
Neste tópico apresentamos os resultados alcançados através da implementação do programa (JEFI's) no Estado do Maranhão. De início, observamos que a seleção dos municípios abrangidos foi compatível com os objetivos estabelecidos pelo programa, uma vez que se tratavam de cidades interioranas, nas quais a julgar pelos pedidos ajuizados e pelos indicadores econômicos residia uma população carente, com graves limitações de acesso à justiça federal, haja vista a inexistência de uma vara de Juizado Federal nas suas proximidades, fator que associado aos demais obstáculos de acesso à justiça tratados no capítulo I desta obra, como: ignorância, medo, custas, honorários, desinformação, morosidade e sobretudo distância, encontravam-se no abandono, privadas de direitos básicos, muitos dos quais assegurados constitucionalmente, prova disso se expressa na demanda reprimida, que foi possível iluminar e observar nos resultados a seguir demonstrados.

Os números revelados são tão expressivos, que nos causaram forte inquietação e conduziram à seguinte reflexão: Será que a ação da justiça itinerante é suficiente para aplacar a sede de justiça dessa população? Certamente que a questão merece maior desvelo e não pode passar ao largo de uma séria discussão sobre a política de interiorização da justiça federal, sob pena de perpetuarmos um cenário no qual a justiça permaneça invisível em certas regiões.

Para evidenciar a extensão do volume de pessoas que certamente permaneceriam com restrições ao acesso à justiça no Estado do Maranhão, não fosse a ação dos JEFI's, apresentamos a seguir o gráfico 1, que demonstra, em colunas, o alcance do programa em cada município permitindo a visualização do volume de processos distribuídos de maneira particularizada em cada uma das experiências de juizado itinerante já realizadas em nosso Estado.

Observamos nos 25 dias em que a Justiça Federal se fez presente nos cinco municípios atingidos pelo programa foi obtido o quantitativo de 12.776 feitos ajuizados. Dado que revela a magnitude dos obstáculos ao acesso à justiça enfrentados no Estado do Maranhão.

**Gráfico 1- Quantitativo de processos distribuídos em cada Juizado Especial Federal Itinerante no Estado do Maranhão.**



A seguir observaremos de forma minudenciada e específica, o alcance do programa em cada município maranhense abrangido.

#### 4.4.1 O JEFI de Santa Inês/MA (população: 68.321 hab; IDH-M: 0,671)<sup>158</sup>

Localizado na mesorregião oeste maranhense, na microrregião do Pindaré, são municípios limítrofes: Pindaré, Igarapé do Meio Brejo de Areia, Vitorino Freire, Bela, Vista Pindaré e Tufilândia.

<sup>158</sup> O JEFI de Santa Inês/MA ocorreu no ano de 2003. Segundo o Censo de 2000 a população de Santa Inês/MA era 68.321 habitantes, dos quais 92,26% era urbana e 30,44% rural, mas esse número aumentou passando para 82.026 habitantes segundo a PNAD de 2007 do IBGE, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem>, o IDH, foi obtido através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNAD) de 2002 através do Atlas de desenvolvimento do Brasil, disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/>. Ambos os acessos em 01/09/2009.

**Tabela 7 - Estatísticas do JEFI de Santa Inês/MA**

|                                                    |               |
|----------------------------------------------------|---------------|
| Processos ajuizados<br>(Em Santa Inês e São Luís)  | 481           |
| Atendimentos<br>(Em Santa Inês)                    | 213           |
| Audiências<br>(Dos feitos ajuizados em Santa Inês) | 183           |
| Acordos                                            | 147           |
| Ausências às audiências                            | Não Informado |
| Perícias                                           | Não Informado |

Fonte: 7ª Vara Federal (JEF São Luís)

Cabe ressaltar que a etapa das audiências do juizado Itinerante realizado em Santa Inês/MA no período de 02 a 12/12/2003 destinou-se apenas às ações protocoladas (via atermiação ou sob o patrocínio de advogados) na cidade de Santa Inês, sendo excluídas as ações aviadas em São Luís/MA. (MARANHÃO, 2003).

#### 4.4.2 O JEFI de Presidente Dutra/MA (População: 39.541 hab; IDH-M: 0,624)<sup>159</sup>

Localizado na mesorregião centro maranhense, microrregião de Presidente Dutra, são Municípios limítrofes: Santa Filomena, Dom Pedro e Tuntum.

**Tabela 8 - Estatísticas do JEFI de Presidente Dutra/MA**

|                           |      |
|---------------------------|------|
| Atermiações               | 1312 |
| Petições de advogados     | 391  |
| Total de Feitos Ajuizados | 1703 |
| Atendimentos              | 1900 |
| Audiências                | 1703 |
| Acordos                   | 842  |
| Ausências às audiências   | 60   |
| Perícias                  | 525  |

Fonte: Relatório simplificado da 7ª Vara Federal (JEF São Luís)

<sup>159</sup> O JEFI de Presidente Dutra/MA ocorreu no ano de 2004. Segundo o Censo de 2000 a população de Presidente Dutra/MA era 39.541 habitantes, dos quais 69,56% era urbana e, 30,44% rural, mas esse número aumentou passando para 40.004 habitantes segundo a PNAD de 2007 realizada pelo IBGE, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem>, o IDH, foi obtido através do PNUD de 2002 através do Atlas de desenvolvimento do Brasil, disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/>. Ambos os acessos em 01/09/2009.

#### 4.4.3 O JEFI de Pinheiro/MA (população: 68.030 hab; IDH-M: 0,639)<sup>160</sup>

Localizada na mesorregião norte maranhense, na microrregião baixada maranhense, são municípios limítrofes: Santa Helena, Bequimão, Presidente Sarney, São Bento, Peri-Mirim, Palmerânia.

**Tabela 9 - Estatísticas do JEFI de Pinheiro/MA**

|                                                                |       |
|----------------------------------------------------------------|-------|
| Atermações                                                     | 571   |
| Petições de advogados                                          | 1.242 |
| Total de Feitos Ajuizados                                      | 1813  |
| Atendimentos                                                   | 2.000 |
| Audiências<br>(Foram redesignadas 13 audiências)               | 1.826 |
| Acordos                                                        | 738   |
| Ausências às audiências                                        | 300   |
| Perícias realizadas<br>(Perícias designadas:924-ausências:134) | 790   |

Fonte: 7ª Vara Federal (JEF São Luís)/Ofício/GAJUC nº35 de 27/05/2005

#### 4.4.4 O JEFI de Açailândia/MA (população: 88.320 hab; IDH-M: 0,666)<sup>161</sup>

Mesorregião oeste maranhense, microrregião Imperatriz, são municípios limítrofes: Cidelândia, Itinga do Maranhão, São Francisco do Brejão, João Lisboa, Bom Jesus das Selvas e Bom Jardim.

Com o total de 4.589 feitos protocolados, o juizado itinerante de Açailândia/MA, apresentou resultados significativos no cenário nacional, e foi sem dúvida a experiência que trabalhou com o maior quantitativo de processos em todo o Estado do Maranhão.

<sup>160</sup> O JEFI de Pinheiro/MA ocorreu nos anos de 2004 e 2005. Segundo o Censo de 2000 a população de Pinheiro/MA era 68.030 habitantes, dos quais 56,13% era urbana e, 43,87% rural, mas esse número aumentou passando para 74.123 habitantes segundo a PNAD de 2007 do IBGE, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem>, o IDH, foi obtido através do PNUD de 2002 através do Atlas de desenvolvimento do Brasil, disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/>. Ambos os acessos em 01/09/2009.

<sup>161</sup> O JEFI de Açailândia/MA ocorreu no ano de 2005. Segundo o Censo de 2000 a sua população era 88.320 habitantes, dos quais 72,65% era urbana e, 27,35% rural, mas esse número aumentou passando para 97.034 habitantes segundo a PNAD de 2007 do IBGE, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem>, o IDH, foi obtido através do PNUD de 2002 através do Atlas de desenvolvimento do Brasil, disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/>. Ambos os acessos em 01/09/2009.

**Tabela 10 - Estatísticas do JEFI de Açailândia/MA**

|                                                             |               |
|-------------------------------------------------------------|---------------|
| Atermações                                                  | 2.674         |
| Petições de advogados                                       | 1.915         |
| Total de Feitos ajuizados                                   | 4589          |
| Atendimentos                                                | Não informado |
| Audiências<br>(Foram redesignadas 50 audiências)            | 4.639         |
| Acordos                                                     | 3.004         |
| Ausências às audiências                                     | 524           |
| Perícias realizadas:<br>(Designadas: 1106 - Ausências: 153) | 968           |

Fonte: Documentos da 7ª Vara Federal (JEF São Luís) e /OF/GAJUS/  
Nº08(14/12/2005)

#### 4.4.5 O JEFI de Governador Nunes Freire/MA (População: 25.921 hab; IDH-M: 0,592)<sup>162</sup>

Mesorregião oeste, microrregião Gurupi, são municípios limítrofes: Maracaçumé, Maranhãozinho, Cândido Mendes, Amapá do Maranhão, Presidente Médice e Centro do Guilherme.

**Tabela 11- Estatísticas do JEFI de Gov. Nunes Freire/MA**

|                                                                                                                                                  |                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Atermações*                                                                                                                                      | 1.316                                  |
| Petições de advogados                                                                                                                            | Gov. N. Freire: 876                    |
|                                                                                                                                                  | São Luís: 1.998                        |
|                                                                                                                                                  | Total: 2.874                           |
| Total Parcial de Feitos ajuizados (Inicialmente 4.276-86=4.190) falta acrescentar novas atermações ( + de 100) realizadas na fase de audiências. | 4.190                                  |
| Audiências (16 feitos excluídos, Matéria de Direito) e 28 na atermação                                                                           | 4.174                                  |
| Acordos                                                                                                                                          | Fase Atermação: 28<br>Fase (Audi ND)   |
|                                                                                                                                                  | Total: ND*                             |
| Ausências às audiências                                                                                                                          | ND*                                    |
| Perícias 1ª etapa atermações ,2ª etapa 01 a 09/09/2009*,3ª etapa: durante a fase das audiências ND                                               | Fase Atermação:<br>441,2ª etapa 1.173* |
|                                                                                                                                                  | Total Parcial:1614                     |

Fonte: Relatório virtual 7ª Vara Federal (JEF São Luís)/Entrevista /Mapas 7ª Vara  
\*ND (não disponível no momento da pesquisa Set/2009)

<sup>162</sup> O JEFI de Gov. Nunes Freire/MA ocorreu no ano de 2009. Segundo o Censo de 2000 a população de Gov. Nunes Freire/MA era 25.921 hab., dos quais 54,40% era urbana e, 45,60% rural, mas esse número **diminuiu** passando para 24.012 hab. segundo a PNAD de 2007 realizada pelo IBGE, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem/>, o IDH, foi obtido através do PNUD de 2002 através do Atlas de desenvolvimento do Brasil, disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/>.

Através das tabelas anteriormente apresentadas, cujos dados foram obtidos junto à 7ª. Vara Federal do Maranhão, onde funciona o único JEF Cível da capital do Estado, sendo atualmente a unidade responsável pelo planejamento e execução dos Juizados Itinerantes, acreditamos ter sido possível demonstrar o alcance e a importância do programa.

#### **4.5 Memorial do funcionamento dos JEFIS/MA**

Neste tópico, pretendemos efetuar um resgate da memória dos cinco Juizados Especiais Federais Itinerantes já realizados pela Seção Judiciária do Maranhão, registrando informações obtidas a partir de entrevistas, documentos e publicações a eles atinentes, junto à 7ª vara federal do Maranhão, a fim de traçar um perfil do programa em cada município atingido.

O primeiro programa de Juizado itinerante implementado no Maranhão teve como destino a cidade de **Santa Inês/MA**, distante da capital a 243 km. Possui uma área de 768 km<sup>2</sup>, privilegiada por seus vários acessos rodoviários: (BR-316 e BR-222), ferroviário: Ferrovia Carajás (CVRD), hidroviário: porto de Pindaré e aeroviário: Aeroporto Regional João Silva(SJBY) com pista homologada em pavimento asfáltico de 1500x30 metros.

A fase de divulgação no município de Santa Inês/MA ocorreu no período de 01 a 03/10/2003, com a participação do servidor da Comunicação social da Seção Judiciária de São Luís, em seguida, veio a fase de atermção, no período de 06 a 10 de outubro de 2003, na qual participaram o diretor do foro, 02 juízes federais, e 08 servidores, sendo 02 motoristas, 01 servidor da seção de informática, 01 servidor da seção de comunicação social e 04 servidores do JEF de São Luís, conforme entrevista com o diretor de secretaria, as atermções ocorreram em dois locais distintos: na Associação Comercial de Santa Inês/MA e uma parte do grupo foi para outro município próximo, Santa Luzia do Tide, onde trabalharam em uma sala de uma escola municipal. Nessa etapa há registro de que foram ajuizadas 481 ações, algumas protocolizadas em Santa Inês/MA, outras em Santa Luzia do Tide/MA e outras em São Luís/MA. Não foi possível apurar o quantitativo de processos ajuizados em cada uma dessas cidades, sabemos apenas que em Santa Inês/MA e em Santa Luzia do Tide/MA houve atermção e petições de advogados

enquanto que em São Luís, foram recepcionadas apenas petições de advogados. Também não foi possível obter o quantitativo de processos atermados e o de processos patrocinados por advogados.

Durante esse itinerante foram realizados exames periciais médicos, cuja regulamentação foi feita pelo então Juiz Coordenador do Juizado Federal, Lino Osvaldo Serra Sousa Segundo, através da Portaria nº05/2004 de 20/02/2004, nomeando três médicos para officiar como peritos nos processos do juizado itinerante: Edvaldo Silva Lima CRM-2483, Himado el Din Bahury Gerude, CRM-1356 e Robsosn de Freitas Mangussi, CRM-3679, cuja entrada em vigor foi fixada com data retroativa, a partir de 03/11/2003. Esta Portaria, não fixou o valor dos exames periciais, portanto, com tal finalidade, foi publicada nova portaria nº009/2004, de 23/04/2004, pelo mesmo Juiz, fixando o valor dos honorários periciais em R\$150,00, com vigência a partir de 20/02/2004, cuja publicação ocorreu no boletim de serviço nº068 de 26/04/2004. Não dispomos de dados acerca da quantidade de perícias realizadas, mas a portaria 05/2004, menciona de forma genérica que o número é expressivo: “Considerando o grande número de ações referentes ao juizado itinerante que necessitam da realização de perícia médica”. O diretor de secretaria informou que as perícias foram realizadas nos consultórios dos médicos na cidade de Santa Inês/MA em um período entre as atermações e audiências.

A terceira etapa foi a de realização de audiências, que ocorreu no período de 02 a 12/12/2003, na qual participaram 04 juízes, 01 servidor da seção de informática, 01 servidor do setor de comunicação social, 06 servidores das varas e dois motoristas. Houve ainda as seguintes participações externas: procuradores do INSS e 02 policiais federais, não houve participação da Defensoria Pública, nem da AGU, os índices de acordo obtidos nas audiências realizadas foram altíssimos, na ordem de 80,33%, pois das 183 audiências realizadas, em 147 ações foi obtido acordo. Na etapa de audiências foi publicada a portaria nº005/2003 de 12/11/2003, publicada no Boletim de serviço nº197, segundo a qual ficou determinada que as audiências a serem realizadas em Santa Inês só abrangeriam os feitos protocolizados naquela cidade, atermados ou não, ficando excluídas as ações aviadas em São Luís. Por meio dessa publicação ficou explicado o motivo pelo qual das 481 ações ajuizadas durante o Itinerante, apenas 181 foram incluídas na pauta de audiências realizada em Santa Inês.

Nessas duas últimas etapas houve deslocamento de equipamentos como impressoras e computadores, além de serem utilizados veículos oficiais e particulares no deslocamento. Há registro de que o prefeito e associação Comercial apoiaram o evento.

O jornal informativo da COJEF de 1ª região, INFOJEF, publicou matéria em 27/08/2009, ano III, nº34 intitulada retrospectiva dos JEF's itinerantes realizados no Estado do Maranhão, na qual são referidos os JEFI's de Santa Inês e Presidente Dutra.

No segundo Juizado itinerante realizado na cidade de **Presidente Dutra/MA**, que fica a 300 km de São Luís, em uma área de 794 km², situada em uma localização privilegiada, pois é região central do Estado, sendo assim, ponto de passagem e circulação, é servida pela rodovia Br 135. Registramos que este JEFI ocorreu na modalidade terrestre fixo, e contando com o patrocínio do Banco do Brasil.

O período de divulgação deste JEFI ocorreu de 19 a 20 de abril de 2004, houve a participação de um magistrado Wellington Cláudio Pinho de Castro e um servidor do setor de comunicação social, o processo ocorreu através de reuniões com o Sindicato de Trabalhadores Rurais do município, informes na Igreja, afixação de folder, mídia de rádio e TV e carro de som. Além de tais medidas foi realizada uma reunião com alguns médicos do local, a fim de convidá-los a participar do evento, Foi realizado um treinamento sobre a realização de perícias médicas, apresentado o formulário com os quesitos a serem respondidos durante a perícia, com as devidas orientações de preenchimento, Foram prestadas informações sobre o local de realização das perícias e o prazo para apresentação dos laudos, a quantidade de atendimentos por dia e os valores dos honorários médicos a serem pagos. Por fim, foram feitas reservas no hotel para hospedar a equipe na próxima fase. Em seguida veio a etapa de atermação que se deu de 26/04/2004 a 01/05/2004. Os trabalhos foram desenvolvidos na Gerência de articulação e desenvolvimento da região de Presidente Dutra<sup>163</sup>, localizada na Praça São Sebastião s/n, Centro Presidente Dutra/MA, com a participação do mesmo magistrado e sete servidores, dentre os quais cinco atermadores, um agente de

---

<sup>163</sup> Dados obtidos através de entrevista com o diretor da 7ª Vara, há divulgação do evento Disponível em: [http://www.direito2.com.br/cjf/2004/ago/2/juizado\\_especial\\_federal\\_itinerante\\_vai\\_a\\_presidente](http://www.direito2.com.br/cjf/2004/ago/2/juizado_especial_federal_itinerante_vai_a_presidente).

segurança e um técnico em informática, além de dois agentes da polícia federal. Nessa etapa foram recepcionados 1703 processos, dos quais 1312 foram atermados e 391 patrocinados por advogado(a)s, observando-se um índice de aproximadamente apenas 22,96% de processos patrocinados por advogados, enquanto que 77,04% dos processos foram atermados, sendo portanto tímida a participação de advogados neste Juizado itinerante. Verificamos que durante a fase da atermação foram sendo marcadas as perícias dos autores de processos atermados, com três médicos atuantes no município de Presidente Dutra: Orlando Souza Filho, CRM-2469, Irleti Riccl Lobão, CRM-1045 e Honorato Holanda da Silva, CRM-1.697, os quais foram nomeados pela Portaria JEF CÍVEL nº08/2004 (28/04/2004), assinada pelo Juiz Coordenador do JEF Lino Osvaldo Serra Sousa Segundo. Nos processos sob o patrocínio de advogados, as perícias foram marcadas pela secretaria da vara em São Luís, os causídicos foram intimados da data e local, os jurisdicionados deslocaram-se ao município de Presidente Dutra para fazer os exames periciais, que ocorreram a partir de 03/05/2004 até 17/05/2004 e, posteriormente, os médicos encaminharam os laudos para serem juntados aos processos na secretaria da Vara, de modo que na data das audiências o processo estava completo. No total foram designadas 525 perícias médicas, quantidade bastante expressiva, abrangendo 30,83% do total de processos ajuizados.

Cabe ressaltar, que o quantitativo de perícias designadas em um juizado itinerante é um dado bastante revelador, pois através dele é possível estimar o percentual de objetos de processos referentes a ações de concessão, restabelecimento ou conversão de benefícios previdenciários de auxílio doença, aposentadoria por invalidez e ainda do benefício assistencial por doença, regido pela (LOAS). Tendo em vista que os exames periciais médicos no âmbito dos JEF's, normalmente são designados apenas nas ações retro mencionadas. concluímos que cerca de 30,83% dos processos do juizado itinerante de Presidente Dutra foram relativos a auxílio doença, aposentadoria por invalidez e benefício assistencial. Segundo informação do Diretor da 7ª Vara houve muitos pedidos de aposentadoria de trabalhadores rurais e alguns casos de pensão por morte, mas não foi possível precisar em que medida.

As audiências foram realizadas de 02/08 20/08/2004, no mesmo local das atermações, através de oito sessões diárias, sendo quatro matutinas e quatro vespertinas, com trinta processos ao dia por juiz, totalizando em regra 120

audiências em cada dia, exceto dia 16/08/2004 com 117 processos e dia 20/04/2004, com 26 processos, Nessa etapa houve a celebração de um número bastante expressivo de acordos, da ordem de 49,44%, pois dos 1703 feitos ajuizados, foi celebrado acordo em 738 processos. Outro fator positivo refere-se ao quantitativo de ausências às audiências, que foi pouco expressivo, em torno de 3,52%, tendo em vista que apenas 60 pessoas deixaram de comparecer às audiências. Nessa fase, houve a participação de 04 magistrados, oito servidores e um agente da polícia federal, dois Procuradores da República, três Procuradores Federais, representando o INSS e 01 técnico do INSS. Não houve participação da Defensoria. Estas audiências impactaram o andamento dos trabalhos na vara de juizado de São Luís, onde tramitavam à época cerca de trinta mil ações, ficando as pautas de audiências da capital suspensas durante todo o período em que a equipe esteve deslocada para a cidade de Presidente Dutra. E após o retorno alguns servidores deixaram de executar suas atividades normais, para atualizar os sistemas processuais, movimentando as audiências e efetuando os pagamentos dos peritos e fazendo RPV's, além de diligenciar junto ao INSS no sentido de que os benefícios fossem implantados. Tal sobrecarga de trabalho comprometeu a celeridade dos processos em trâmite na vara da capital.

O terceiro juizado Itinerante foi realizado na cidade de **Pinheiro/MA**, na modalidade fixo terrestre e *ferry-boat*. Pinheiro é um município localizado na microrregião da Baixada Maranhense, no norte do Estado, o município tem 1.559 km<sup>2</sup> de extensão, e fica a 333 km de distância da capital.

A fase de divulgação do Juizado itinerante de Pinheiro ocorreu nos dias 08 e 09 de novembro de 2004, com a participação de 01 magistrado Wellington Cláudio Pinho de Castro, atuando no JEF, e dois servidores, sendo um lotado no setor de comunicação social e um motorista.

Na segunda fase, destinada às aterrações e realizada no período de 22 a 26 de novembro de 2004, o juizado itinerante contou com a seguinte estrutura<sup>164</sup>: um magistrado (o mesmo da fase anterior) e sete servidores, contemplando técnicos judiciários, analistas, um servidor da seção de informática e o motorista. Acompanharam a comitiva dois policiais federais. Dentre os processos ajuizados,

---

<sup>164</sup> Conforme entrevista com o diretor de secretaria e informações contidas no MEMO COJEF nº01/2004, de 21/10/2004, arquivado na 7ª vara Federal.

que totalizaram 1.813, observamos que 1.242 destes foram patrocinados por advogados, perfazendo 68,51%, enquanto que apenas 571 dos feitos foram atermados. com um índice de 31,49%, sendo, portanto bastante expressiva a participação de advogados neste Juizado Itinerante, situação inversa da que ocorreu em Presidente Dutra.

Não houve realização de perícias no local das atermações. Verificamos que durante essa fase elas foram designadas para uma data posterior, que compreendeu o período de 10/01/2005 até 26/01/2005, já saindo as partes que tiveram seus pedidos atermados intimadas para o ato. No que tange aos processos patrocinados por advogados, as perícias foram marcadas na secretaria da 7ª vara em São Luís, que intimou os advogados, e após a realização dos exames periciais que ocorreram em Pinheiro, os médicos remeteram os laudos para a vara de juizado, a fim de serem anexados aos processos. As perícias foram regulamentadas através da portaria nº14/2004 de 12/11/2004, assinada pelo Juiz Coordenador Nelson Loureiro dos Santos que nomeou cinco médicos para atuarem como peritos, todos atendendo em seus respectivos consultórios na cidade de Pinheiro: Fortunato Carvalho Nogueira Neto, CRM-MA1.862, Josélia de Jesus Alcantarino Nery, CRM-MA2.109, Marcio Murilo Soares Marques, CRM-MA 2.014, Pedro de Sousa Lobato, CRM-MA 470 e Rui Pinheiro Marques, CRM-MA 1.050. Inicialmente foram designadas 867 perícias médicas, faltaram ao exame 134 pessoas, restando 733 perícias realizadas. Entretanto, durante a realização das audiências foram designadas mais 57 exames periciais, sendo então apresentados 790 laudos, correspondente a um percentual de 43,57%, conforme já mencionado, o objeto dessas demandas que necessitam de realização de perícia médica referem-se a pedidos de auxílio doença, aposentadoria por invalidez e benefício assistencial por doença. O custo de cada exame pericial foi de R\$80,00, conforme portaria nº14/2004 (12/11/2004), sendo que o custo com perícias resultou em R\$ 63.200,00. Esse valor foi repassado aos médicos pela Justiça Federal após a realização das audiências e nos casos em que a sentença foi procedente houve ressarcimento através de RPV (requisição de pequeno valor).

Entre a fase de atermação e a de realização de audiências, decorreram aproximadamente quatro meses, destinados ao cumprimento dos processos, juntadas de laudos, citações e intimações. As audiências em Pinheiro/MA foram realizadas através de 10 sessões por turno, cada sessão presidida por um

magistrado, ocorrendo 24 audiências ao dia, doze no turno matutino e doze no vespertino, exceto às 2ª as e 6ªs feiras, em que as audiências eram realizadas em um único turno; na 2ª feira no vespertino e na 6ª-feira no matutino, devido ao deslocamento da equipe ate a capital nos fins de semana. Participaram do evento 14 magistrados, alguns de forma contínua, outros por apenas parte do período, e dezoito servidores

O deslocamento deu-se através de microônibus alugado pela Justiça Federal, sendo atravessado um trecho do caminho através de *Ferry-Boat*.

Dos 14 magistrados que participaram do Juizado itinerante de Pinheiro, 07 Juízes eram de outras Seções Judiciárias, 03 do Piauí, 01 do Pará, 01 de Santarém e 02 de Goiás e 07 juízes da Seção Judiciária de São Luís/MA. Alguns participaram de todo o evento, outros apenas uma semana. Foram registradas algumas participação externas: Ministério Público(três Procuradores da República), INSS (06 procuradores e 03 prepostos), Polícia Federal (2 agentes Federais) e CEF (1 Advogada).

O local de realização das audiências foi o mesmo das atermações: o Salão do Bispo, localizado na Rua Grande s/n Pinheiro/MA, próximo à entrada do SEBRAE. O índice de acordos obtidos foi bastante significativo, em torno de 40%. Não houve participação da Defensoria Pública. Estas audiências impactaram o andamento dos trabalhos na vara de juizado de São Luís, do mesmo modo que as de Presidente Dutra/MA, pois o número de ações em trâmite na capital continuava bastante expressivo, ficando as pautas de audiências da 7ª Vara suspensas durante todo o período em que a equipe esteve deslocada para a cidade de Presidente Dutra. E após o retorno alguns servidores deixaram de executar suas atividades normais, para atualizar os sistemas processuais, movimentando as audiências, efetuando os pagamentos dos peritos, fazendo RPV's, além de diligenciar junto ao INSS no sentido de que os benefícios fossem implantados. Tal sobrecarga de trabalho comprometeu a celeridade dos processos em trâmite na vara da capital.

O quarto juizado itinerante realizou-se na cidade de **Açailândia/MA**, situada a uma distância de 600 km da capital, ocupando uma área de 5.806,307 km², As rodovias que dão acesso ao município são a BR-222 e a BR-010, que liga Brasília a Belém. Além disso, existem duas ferrovias que passam pelo município e um aeroporto. Os trabalhos foram desenvolvidos na Loja Maçônica Juvino Oliveira, situada na Av. Juvino Oliveira, s/n-Jardim Glória, Açailândia/Ma.

Durante a realização deste Juizado Itinerante, foi celebrado um convênio de cooperação entre a Petrobras Distribuidora S/A e o TRF de 1ª Região em 05/04/2004, através do qual a Petrobrás comprometeu-se a fazer um aporte de R\$300.000,00 ao Projeto “Juizado itinerante a justiça vencendo distâncias”, a ser desembolsado em seis parcelas de R\$50.000,00 conforme as datas de realização dos Juizados Itinerantes constantes de uma planilha anexa ao convênio, que contemplava seis municípios, dentre os quais o de Açailândia.

A fase de divulgação<sup>165</sup> ocorreu no período de 24 a 28 de janeiro de 2005, com a participação do magistrado José Valterson de Lima, lotado no Juizado Federal de São Luís, e do servidor do setor de comunicação social.

A fase de atermção ocorreu no período de, 21 a 25 de fevereiro de 2005. Durante cinco dias foram recepcionados 4.589 processos, sendo 2.674 através da atermção, representando 58,27% dos feitos. Esse quantitativo foi possível graças à participação dos universitários da FACIMP, faculdade de Direito localizada na cidade de Imperatriz/MA e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Açailândia que ajudaram a reduzir a termo os pedidos. Foram ainda protocoladas 1.915 petições de 23, advogados, observamos que a maior parte dos processos foram atermados e que os feitos patrocinados por advogados perfizeram 41,73% do total das ações, e ainda nessa fase ocorreram as intimações dos autores de processos atermados, para a realização de perícias médicas, as quais não foram realizadas nem no local, nem nas datas da atermção, mas foram designadas para uma data futura que se deu no período de 09 a 27/05/2005, distribuídas conforme disponibilidade dos médicos para o período. Posteriormente, durante a realização de audiências, alguns médicos ficaram à disposição do juízo, para realizar perícias, ou fornecer informações complementares.

Os exames periciais do Juizado Itinerante de Açailândia foram regulamentados através da Portaria 01/2005 de (14/02/2005), assinada pelo Juiz Federal coordenador Nelson Loureiro dos Santos, nomeando 08 médicos para atuarem com peritos: Carlos Roberto Rodrigues de Souza, CRM/MA-3779, Edza Batista Moreira Fonseca, CRM/MA-2624, Enoch Soares de Alencar Junior, CRM/MA-3905, José Lins de Oliveira, CRM/MA-2443, Luzineide de Souza Prudêncio Anaya, CRM/MA-4402, Maria Goretti Perdigão Ferreira, CRM/MA-4047, Raimundo

---

<sup>165</sup> Conforme Ofício/GAJUC/nº25 de 15/12/2004 do juiz coordenador do JEF Dr. Nelson Loureiro dos Santos

Nonato Freitas, CRM/MA-4271, e Sandra Maria Soares Loiola, CRM/MA-2624, Essa portaria fixou o valor das perícias em R\$80,00, sendo que a quantidade de perícias inicialmente designadas foi de 968, mas 153 pessoas faltaram ao exame técnico, de modo que apenas 815 perícias foram realizadas. Posteriormente, durante a fase das audiências houve a necessidade de realização de mais 138 perícias, talvez incluindo os faltosos ao exame inicialmente designado, o que resultou num total de 953 perícias médicas realizadas, perfazendo 20,77% do total de feitos ajuizados, um índice mais baixo que o dos itinerantes anteriores e realizadas ao custo de R\$76.240,00, que foram pagos aos médicos peritos, após a realização das audiências e em caso de sentença procedente houve o reembolso à Justiça Federal através de RPV.

Entre o período de atermação e o de audiências decorreu o intervalo de aproximadamente 120 dias, destinados à realização de distribuição, autuação e cumprimento de atos processuais, Esse JEFl de Açailândia teve uma peculiaridade, que foi a utilização de uma etapa destinada a intimar a parte autora das datas e horários de realização das audiências, pois durante atermação, foi distribuído aos jurisdicionados um folder comunicando-lhes que deveriam comparecer no período de 06 a 08/06/2005 à Câmara Municipal de Açailândia, situada à Rua Ceará, nº662, centro, para saberem as datas das audiências, tendo em vista que estas somente foram definidas após a atermação, oportunidade em que foi apurado o quantitativo de processos e feita a estimativa de juízes necessários para presidir às audiências. O período de dois dias inicialmente previsto para a realização intimações foi insuficiente, sendo então prorrogado por mais dois dias estendendo-se até 10 de junho de 2005. Para coordenar e executar os trabalhos, a seção judiciária do Maranhão, indicou um servidor lotado em São Luís/MA, porém não obteve recursos do TRF para financiar despesas com passagens e diária na cidade de Açailândia, então foi enviada a servidora Mildred Abrantes de Oliveira, da Subseção de Imperatriz/MA, que fica próxima à cidade de Açailândia/MA e, portanto não necessitaria de diárias para desenvolver os trabalhos. Nessa tarefa foi imprescindível o auxílio da prefeitura e do Sindicato de Trabalhadores Rurais daquele município, as intimações ocorreram de maneira informal, sem necessidade de certificação nos autos, sendo informado aos jurisdicionados os respectivos horários mediante anotação, além do que foram afixadas diversas pautas de audiências em ordem alfabética em vários locais da cidade.

As audiências ocorreram em três etapas, tendo em vista o volumoso quantitativo de processos e a dificuldade de obter um número maior de juízes para o evento.

De modo que em cada uma dessas etapas houve a participação de cinco magistrados da Seção Judiciária do Maranhão e três de outras Seções judiciárias, porém os juízes não foram os mesmos, pois a cada etapa a equipe era modificada, embora alguns tenham participado em todas as fases.

Além dos juízes participaram também 16 servidores da seção judiciária do Maranhão, dentre os quais havia analistas, técnicos, motoristas e um servidor do setor de informática, primeira etapa de audiências abrangeu o período de 12 a 23/09/2005(dez dias úteis), contou com a participação de cinco magistrados da Seção Judiciária do Maranhão e três de outras Seções judiciárias,(sendo dois do Piauí e 01 da Bahia).

A segunda etapa abrangeu o período de 17 a 28/10/2005(dez dias úteis) contou com a participação de sete magistrados da Seção Judiciária do Maranhão e 01 da Seção Judiciária de Goiás. Durante a realização dessas audiências o JEFI de Açailândia recebeu em 24/10/2005 a visita de uma comitiva de autoridades, que foi publicada no JF Comunicação, jornal de circulação interna da Justiça Federal no Maranhão, cuja cópia encontra-se no apêndice I do presente estudo e dispunha que:

Antes da solenidade de instalação do Juizado especial federal em Imperatriz, a comitiva de autoridades esteve em Açailândia para uma visita ao Juizado Itinerante que está na cidade desde o dias 17 deste mês para a realização de audiências [...] Estiveram no local o Presidente do STJ e do Conselho da Justiça federal, Ministro Edson Vidigal, e o Senador Edson Lobão, além do Coordenador do Juizado Especial federal da 1ª região, Ítalo Fioravante e do Diretor do foro da Seção Judiciária do Maranhão, Roberto Carvalho Veloso[...] (JF COMUNICAÇÃO, n. 3, out. 2005).

E por fim, a terceira etapa das audiências do JEFI de Açailândia/MA abrangeu o período de 28/11 a 07/12/2005(oito dias úteis), contou com a participação de 08 juízes, sendo 04 da Seção judiciária do Maranhão, dois do Piauí, 01 do Pará e 01 de Goiás.

De um modo geral, na 1ª e 2ª etapa as audiências ocorreram em oito sessões diárias, presididas por oito magistrados, sendo que cada um realizou 20 audiências por dia dez no turno matutino e dez no vespertino, perfazendo 160 audiências ao dia, que durante dez dias totalizou 1600 audiências, De modo que o somatório das audiências realizadas nas duas etapas iniciais atingiu o quantitativo de

3.2000. Entretanto, na terceira<sup>166</sup> etapa foi realizado um volume menor de audiências, da ordem de 1.389, os quais somados aos 3.200 já realizados nas etapas antecedentes totalizaram 4.589. Entretanto foram redesignadas 50 audiências no período, sendo totalizadas 4.639 audiências. O percentual de acordos obtidos nas audiências foi satisfatório, da ordem de 65,46%, tendo em vista que em 3004 processos foi celebrado acordo. Quanto ao percentual de ausências às audiências, registrou-se um índice de 11,42%, referente a 524 feitos, número muito elevado, vez que só as ausências às audiências superou o total de feitos ajuizados no itinerante de Santa Inês/MA que foi de 481 processos.

Nessa etapa de audiências foram registradas algumas participações externas, como Ministério Público Federal, INSS, Polícia Federal, CEF e estudantes da faculdade FACIMP de Imperatriz/MA.

O quinto juizado itinerante realizou-se na cidade de **Governador Nunes Freire/MA**, situada a 450 km de distância da capital, com uma área de 1.037,121 km². Chega-se ao município através da BR-316. Os trabalhos foram desenvolvidos na Igreja Assembléia de Deus, templo central, situada no Centro, da cidade, CEP: 65.284000, A fase de divulgação ocorreu no período de 24 a 27 de junho de 2009, com a participação do Magistrado Clodomir Sebastião Reis, coordenador do Juizado Federal de São Luís, um motorista, um servidor do setor de comunicação social e um servidor do setor de informática.

Esse foi o primeiro JEFI em que houve a participação da Defensoria Pública e o primeiro a utilizar o sistema virtual, o que facilitou e agilizou o desempenho das tarefas cartorárias. Foi também o primeiro que realizou perícias e algumas audiências que resultaram em 28 acordos durante a fase de atermção, revelando seu esforço em maximizar o acesso à justiça.

A fase de atermção ocorreu no período de 03 a 07/08/2009. Durante esses cinco dias foram recepcionados 4.276 processos, mas o resultado obtido até a

---

<sup>166</sup> A terceira etapa das audiências do Juizado Itinerante de Açailândia/MA, ocorreu no período de 28/11 a 07/12/2005, contemplando oito dias úteis e com a participação de 8 magistrados, entretanto a distribuição de audiências nesse período não foi feita de maneira uniforme, senão vejamos: no período de 28/11 a 05/12/2005, cada juiz realizou 22 audiências ao dia, o que importou em 176 audiências ao dia que durante os seis dias úteis iniciais somaram **1.056** audiências. Porém no dia 05/12/2005 a distribuição foi diferente, sete juízes fizeram 21 audiência e um juiz realizou 32 audiências, resultando para este dia o total de **173** audiências e no último dia 07/12/2005, cada um dos oito magistrados realizaram 20 audiências, totalizando **160** audiências. O resultado final da terceira etapa de audiências foi de **1.389**, resultante da soma das seguintes parcelas: (1.056 + 173 + 160). Relatório da 7ª Vara)

data de realização da pesquisa foi de 4.190 feitos, tendo em vista a exclusão de 86 ações. As petições foram entregues tanto em Gov. Nunes Freire/MA quanto em São Luís/MA. Os processos, recepcionados em Gov. Nunes Freire, totalizaram 2.192, sendo 1.316 através da atermação e 876 petições recebidas de advogados, já em São Luís, somente foram recepcionadas ações protocolizadas por advogados, sendo 1977 diretamente na distribuição e 107, através do E-PROC (Sistema de protocolamento eletrônico), conforme já referido, posteriormente, em 04/09/2009, foi protocolado um pedido de advogado solicitando que 86 de seus processos fossem excluídos do Juizado itinerante e passassem a tramitar normalmente em São Luís, devido a problemas de saúde. O que foi acatado.

Durante a etapa das atermações foi registrada a participação externa de dois servidores do INSS, dois peritos médicos do INSS, dois defensores públicos da União e dois policiais Federais que se deslocaram de São Luís para o evento, possibilitando a realização de 28 acordos e a realização das perícias médicas dos processos atermados já nesta fase, facilitando sobremaneira o acesso à justiça para a população envolvida, que ficou desobrigada de locomover-se em outra data para o exame médico. Esta primeira etapa de perícias foi realizada por cinco médicos, contatados com o apoio da Prefeitura, e os atendimentos ocorreram respectivamente na Secretaria de Ação Social de Gov. Nunes Freire e no hospital do município, Foram então realizadas 441 perícias e os laudos foram entregues durante as atermações no próprio município de Governador Nunes Freire. Quanto às perícias dos processos patrocinados por advogados, inicialmente, para facilitar o acesso à justiça aos jurisdicionados, foi prevista sua realização na mesma etapa das audiências de: 13 a 31/10/2009, estas seriam realizadas no turno matutino e juntadas aos autos até o turno vespertino, quando da realização das audiências, mas devido ao excessivo volume de perícias a serem realizadas, 1.173 exames aliado à constatação de que haviam audiências designadas para o turno matutino necessitando de laudo pericial, surgiu o receio de que houvesse um congestionamento, de modo que foi estabelecido o período de 01 a 09/10/2009, para a realização dos exames médicos e somente nos casos remanescentes é que as perícias seriam feitas juntamente com as audiências.

Os exames periciais do Juizado Itinerante de Gov. Nunes Freire foram regulamentados através da Portaria 10/2009 de 11/09/2009, em vigor a partir de (03/08/2009), assinada pelo Juiz Federal Coordenador Clodomir Sebastião Reis,

nomeando 05 médicos para atuarem como peritos: Claudio Bernardo S. Gonçalves-CRM/MA-5104; Hirlan Reis Iglesias Moreira- CRM/MA-4907; José Carlos de Jesus CRM/MA-4253; José de Ribamar Gonçalves de Jesus CRM/MA-2105 e Luísa Marillac Ramos Lacerda da Cunha Andrade-CRM/MA-3085, fixando o valor das perícias em R\$100,00.

Entre o período de atermação e o início das audiências decorreu um intervalo de aproximadamente 67 dias, destinados à realização de distribuição, autuação, confecção de cálculos e cumprimento de atos processuais diversos. Desse modo, os processos foram então encaminhados para a distribuição judicial em São Luís, a partir de 03/08/2009, sendo esta concluída em 11/09/2009, oportunidade em que houve um congestionamento no setor sendo paralisada a distribuição dos feitos ajuizados em São Luís e de suas respectivas petições intermediárias a fim de priorizar os processos do itinerante, tendo em vista que os mesmos deveriam estar prontos até a data de realização de audiências iniciadas em 13 de outubro/2009. O período de distribuição foi bastante extenso, tendo em vista o grande volume de processos e a ocorrência de uma pane no sistema de distribuição que inviabilizou por três dias a distribuição dos processos cadastrados como juizado itinerante.

Após a distribuição, os processos retornaram à 7ª vara, restando um tempo muito curto, de aproximadamente 31 dias corridos para dar o cumprimento aos feitos. Foram então realizados alguns mutirões aos sábados, a fim de providenciar vários atos processuais, tais como: citação do INSS, digitação das audiências já agendadas durante a atermação, além das designadas na capital, marcação de perícias médicas e respectivas intimações, e confecção de cálculos judiciais, para que os processos estivessem totalmente cumpridos até o início das audiências, possibilitando aos magistrados, de pronto, proferir as sentenças, evitando maiores desgastes às partes com a baixa em diligência dos feitos. Nesse momento houve uma grande preocupação com a verificação de litispendência, pois foi gerado relatório de prevenção com um número muito grande de processos, sendo constatado ainda que alguns autores além de atermarem suas reclamações, passavam procurações a advogados, sendo então gerada duplicidade de ações. Outro dificultador foi o afastamento de quatro servidores da vara para participarem do mutirão de audiências que ocorria na cidade de Imperatriz/MA, diminuindo ainda mais o efetivo de pessoal disponível.

A fase seguinte destinada a realização das audiências foi estabelecida para o período de 13 a 31/10/2009, com a participação de seis magistrados da Seção Judiciária do Maranhão e dois de outras Seções, os quais atuavam através de um sistema de revezamento que garantia a permanência de seis juízes por dia. Foram agendadas audiências inclusive aos sábados. De um modo geral, as audiências foram então organizadas em seis sessões diárias através de dois turnos, sendo designadas no mínimo 40 audiências ao dia por cada juiz, totalizando um quantitativo de aproximadamente 240 audiências ao dia, que durante os dezessete dias “úteis” resultaram em 4.080 audiências. A única exceção, entretanto ocorreu com o juiz seis, que durante seis dias recebeu um acréscimo de 10 audiências ao seu estoque e no último dia o mencionado magistrado recebeu mais seis audiências, o que elevou o somatório de audiências para 4.146, resultante da soma das (4.080+66) processos. Quando somamos ao número anterior as 28 audiências realizadas durante a atermação encontramos o total de 4.174 audiências. Foi prevista a participação de 16 servidores para assessorar a realização das audiências, e de órgãos externos, como Ministério Público Federal, INSS, Polícia federal e Defensoria Pública.

Em seguida apresentamos a tabela 12, que nos traz uma visão panorâmica do programa.

Tabela 12 - Estatísticas dos JEFI's/MA em percentuais

| <b>Município</b> | <b>Total de feitos</b> | <b>Atermados</b> | <b>Petições de advogados</b> | <b>Perícias</b> | <b>Acordos</b> | <b>Ausências às audiências</b> |
|------------------|------------------------|------------------|------------------------------|-----------------|----------------|--------------------------------|
| Santa Inês       | 481                    | ND               | ND                           | ND              | 147            | ND                             |
| %                | —                      | ND               | ND                           | ND              | 80,33          | ND                             |
| P. Dutra         | 1.703                  | 1.312            | 391                          | 525             | 842            | 60                             |
| %                | —                      | 77,04            | 22,96                        | 30,83           | 49,44          | 3,52                           |
| Pinheiro         | 1.813                  | 571              | 1242                         | 790             | 738            | 300                            |
| %                | —                      | 31,49            | 62,51                        | 43,57           | 40,71          | 16,55                          |
| Açailândia       | 4.589                  | 2.674            | 1915                         | 953             | 3.004          | 524                            |
| %                | —                      | 58,27            | 41,73                        | 20,77           | 65,46          | 11,42                          |
| G.N.F.           | 4.190                  | 1.316            | 2.874                        | 1614 RP         | ND             | ND                             |
| %                | —                      | 31,41            | 68,59                        | 38,52           | ND             | ND                             |
| Total*           | 12.862                 | 5.873            | 6.508                        | 3.882           | 4.731          | 884                            |

Fonte: Relatórios da 7ª Vara/ Mapas da 7ª Vara/documentos da 7ª Vara e Entrevista

ND: Não Disponível no momento da pesquisa em setembro/2009

RP: Resultado Parcial, pois não estão incluídas as perícias realizadas durante a etapa de audiências.

A referida tabela 12 contém a síntese do que foi possível reconstituir dos JEFI's realizados no Estado do Maranhão, a fim de possibilitar uma visão geral do programa, apresentando inclusive os percentuais dos dados apurados. Enfim, foram estes os principais aspectos atinentes ao JEFI de Governador Nunes Freire, que conseguimos apreender na fase da pesquisa de campo, realizada em agosto e setembro/2009.

## 6 CONCLUSÃO

À guisa de considerações finais, cumpre aqui retomar a relação entre acesso à justiça e Juizados Especiais Federais Itinerantes (JEFI's), que se constitui no foco central do presente estudo.

Inicialmente, cabe mencionar, que a partir da análise da experiência de desenvolvimento dos JEFI's no Estado do Maranhão foi possível evidenciar que nem sempre os programas de Justiça itinerante são eficazes e suficientes para reduzir a vulnerabilidade aos obstáculos de acesso à justiça das populações que vivem em situação de pobreza nos locais mais distantes das sedes dos Juizados Federais.

Com efeito, insta reconhecer que programas dessa natureza, isoladamente, não têm capacidade de erradicar a inacessibilidade à justiça, sobretudo quando os municípios desassistidos disponham de demanda suficiente para justificar a instalação de uma vara federal de forma definitiva. Nesses casos, uma visita ocasional da justiça itinerante seguramente terá função paliativa.

Assim sendo, em um contexto de retração, no qual não se vislumbra a instalação de novas varas judiciárias para garantir o aumento da capilaridade da rede de atendimento da justiça, se torna fortemente comprometida a eficácia de uma política pública de caráter itinerante. Neste caso, os resultados positivos eventualmente identificados têm um caráter bastante restrito e localizado, sendo cabível inclusive questionar até que ponto a realização do programa em uma localidade não representaria uma contrapartida da frustração de outras regiões não atendidas, bem como indagar sobre como evitar o represamento de novas demandas surgidas após o encerramento da atividade jurisdicional em certo município que necessite de uma vara judicial de forma permanente.

O Maranhão está dividido atualmente em cinco mesorregiões: Centro Maranhense, Leste Maranhense, Norte Maranhense, Oeste Maranhense e Sul Maranhense. Entretanto, apenas as mesorregiões Leste e Oeste possuem Subseções Judiciárias da Justiça Federal, respectivamente, nos municípios de Caxias e Imperatriz. As demais mesorregiões -Norte, Centro e Sul -não possuem, no seu território, Subseção Judiciária. Para garantir uma prestação jurisdicional adequada, torna-se necessário, portanto a instalação de pelo menos uma Vara em cada mesorregião.

Tal medida além de influir de forma positiva na qualidade da prestação jurisdicional em nosso Estado, possibilitando um significativo avanço da interiorização da Justiça Federal no Maranhão, estaria em consonância com a meta da Lei nº 12.011/2009, que prevê a criação de 230 Varas federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no país.

Além da criação de novas varas, consideramos medida de grande relevância a transformação dos juizados adjuntos de Imperatriz<sup>167</sup> e Caxias em juizados autônomos, pois estes funcionam com estrutura de uma única secretaria, tal estratégia contribuiria para resguardar a regularidade da tramitação processual na Vara de competência geral, pois em Imperatriz, a situação é bastante crítica, os dois juízes lotados naquela Subseção estão vinculados a uma elevada demanda de processos, de modo que dos 18.550 feitos que tramitavam naquela Subseção até setembro de 2009, 8.199 são vinculados ao Juizado Especial Federal Adjunto à Vara Única. Do mesmo modo, no município de Caxias, a medida atenderia ao interesse público, pois aquela Subseção, também com Vara Única, de competência geral possuía em setembro de 2009 um acervo de 7.509 processos, dos quais 4.909 tramitavam sob o rito dos Juizados Especiais Federais.

A partir da criação de novas varas e da transformação das varas adjuntas em autônomas, os juizados itinerantes poderiam ser realizados de forma descentralizada e não apenas pela vara da capital, através de uma estratégia de atuação por área de jurisdição.

Embora a política dos juizados federais itinerantes cumpra o importante papel de levar o judiciário ao encontro da população que enfrenta sérias dificuldades em acessar a justiça, em decorrência de barreiras geográficas, econômicas, sociais, culturais e psicológicas, ela se revela de pouco valor em um quadro geral de estagnação da expansão da malha de atendimento do judiciário. Em tal contexto,

---

<sup>167</sup> A Subseção Judiciária de Imperatriz/MA, vive situação bastante crítica, vez que lá funciona uma Vara única que é a terceira maior do país em números de processos, ficando atrás somente das Varas únicas de Montes Claros (MG) e Feira de Santana (BA) e necessita de pelo menos três Varas para atender a elevada demanda de processos. Para se ter uma ideia, este número é superior aos números de feitos que tramitam em todas as Varas com especialização Cível das Seções Judiciárias dos Estados da Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso e de todas as Varas Comuns (não especializadas) do Acre, Amapá, Amazonas e Piauí, considerando-as individualmente. Ademais, existe um estudo da Associação dos Juizes Federais (Ajufe), que aponta a necessidade de criação de pelo menos oito Varas Cíveis, uma Vara de Execuções Fiscais e quatro Juizados Especiais Federais no Estado. (Brasil, 2009b, p.1)

cabe mesmo avaliar se a natureza aparentemente ativa dessa política, não esconde o seu papel compensatório, focalizado e passivo destinado a camuflar o impacto das restrições estruturais de interiorização do judiciário.

Não podemos perder de vista que não há mais espaço na conjuntura do Poder Judiciário brasileiro para normas-promessa, as quais não chegam a ser aplicadas no caso concreto.

A situação é emblemática nesse sentido, pois sob o pálio da instalação da justiça itinerante, que deveria atender localidades onde a demanda não justificasse a instalação de uma vara em caráter definitivo, o que se viu com o passar do tempo, é que supostamente realizando juizados federais itinerantes, ao que parece a administração pública furtou-se de aparelhar minimamente o Poder Judiciário federal nos municípios mais afastados dos grandes centros, pois através de uma política de descentralização extremamente tímida, a grande maioria dos jurisdicionados continuou a ser obrigado a percorrer longas distâncias a fim de buscar seus direitos e ajuizar suas demandas. Nesse diapasão, aqueles que não dispunham de condições financeiras, instrução e informações suficientes, para efetuar esse deslocamento assistiram ao seu direito perecer, muitas vezes na mais absoluta inocência, aceitando resignadamente as adversidades de uma velhice sem aposentadoria, ou de uma enfermidade sem auxílio doença ou benefício assistencial ou aposentadoria por invalidez e ainda de uma viuvez ou orfandade sem pensão por morte, ignorando que faziam jus a esses direitos, pois não é fácil superar os obstáculos do acesso à justiça.

Não obstante, o reconhecimento dos limites do programa justiça itinerante, não devemos chegar ao extremo de negar a sua importância como parte de um sistema que visa a fornecer assistência e acesso judicial às populações carentes que residem distante da sede da justiça. É inegável a utilidade e relevância do papel desempenhado pela justiça itinerante, mas o que não podemos admitir é que ela sirva de justificativa para a inexistência de uma política séria de interiorização da justiça federal em nosso Estado, até porque os juizados itinerantes devem continuar a existir como um *plus* e não como um substitutivo de varas que deveriam ser instaladas em caráter permanente nas localidades onde a demanda o justifique.

Esperamos que tal política seja desencadeada com a velocidade necessária em nosso Estado, uma vez que um grande passo já foi dado com a publicação da Lei nº 12.011/2009, criando 230 novas varas da justiça Federal e

dispondo que a localização das varas a serem criadas será estabelecida pelo Conselho da Justiça Federal, CJF, com base em critérios técnicos objetivos.

Tais critérios devem possibilitar a identificação da necessidade da presença da Justiça Federal na localidade, levando-se em conta, principalmente, a demanda processual, inclusive aquela decorrente da competência delegada, a densidade populacional, o índice de crescimento demográfico, o PIB, a distância de localidades onde haja vara federal e as áreas de fronteiras consideradas estratégicas.

De fato, cumpre destacar que o programa justiça itinerante vem contribuindo fortemente para a democratização das oportunidades de acesso à justiça e ampliação da inclusão social, na medida em que a população atendida passa ter acesso a outros direitos garantidores de políticas sociais, entretanto não podemos nos deter apenas nas potencialidades e deixar de mencionar as fragilidades dessa política pública, sob pena de, não trazermos contribuições para a superação de suas deficiências, e fortalecimento da sua implementação.

No Maranhão, a pesquisa identificou que de 2003 a 2009 o projeto atuou em apenas cinco municípios: Santa Inês, Presidente Dutra, Pinheiro, Açailândia e Governador Nunes Freire. Durante estes sete anos observamos que foram poucas as cidades visitadas, restando muitos lugares a serem assistidos e muitas pessoas carentes a serem atendidas. A situação agravou-se mais ainda no período de 2006 a 2008, quando as atividades foram paralisadas em virtude de não autorização por parte da COJEF de algumas solicitações de realização de juizados itinerantes, a exemplo dos municípios de Caxias e Imperatriz, ocasião em que o programa ficou inoperante em nosso Estado, sendo retomado apenas em 2009.

Concluimos que com esse ritmo de trabalho, a justiça itinerante está proporcionando uma baixa cobertura à população maranhense, o que é lamentável, tendo em vista que conforme já especificado na pesquisa, a capilaridade da rede de atendimento da justiça federal no Maranhão é bastante limitada, prova disso é que dos seus 217 municípios, apenas três possuem varas de Juizado Federal, sendo uma Seção em São Luís, uma subseção em Imperatriz e outra em Caxias. Restando 213 cidades sem a presença do judiciário federal. Evidentemente que nem todas as cidades comportariam uma vara de juizado, mas certamente que nesse universo existe demanda que justifique a criação de mais varas. Até porque, na Seção judiciária de São Luís tramitavam em 2008 apenas no juizado cível mais de

70.000 processos<sup>168</sup>, dentre os quais havia um volumoso quantitativo de ações ajuizadas por trabalhadores rurais residentes nos mais distantes rincões do nosso Estado.

Por outro lado, apesar de sua realização ter ocorrido em apenas cinco municípios, o volume de processos ajuizados foi bastante significativo<sup>169</sup>, pois aproximadamente 13.000, (treze mil) demandas foram submetidas à apreciação judicial através juizados federais itinerantes no Estado do Maranhão. Os maiores volumes de processos foram observados nos dois últimos, sendo 4.589 em Açailândia e 4.190 em GNF, entretanto cabem algumas ressalvas a esse respeito. Foi verificado que nem todos os processos ajuizados nesses itinerantes pertenciam às regiões próximas do local de realização do evento. Pois, como não houve um contingenciamento dos processos protocolados por advogados, estes trouxeram demandas de jurisdicionados residentes em municípios distantes do local de realização dos JEFI's, o que de certa forma torna a experiência esvaziada na medida em que as dificuldades de locomoção e financeiras permanecem para os autores. Foi evidenciado inclusive que em algumas situações os processos já haviam sido protocolados em sedes de juizados federais, sendo pedida a sua desistência como manobra para reduzir o prazo de espera na fila das audiências<sup>170</sup>.

Essa prática não é recomendável, tendo em vista que nos moldes em que se encontra estruturado atualmente, um itinerante com grande volume de processos requer um prazo maior de permanência no local de destino, trazendo maiores dificuldades à sua execução à medida que reduz a capacidade operacional da vara de origem por um tempo prolongado. Ademais, tal prática pode ainda interferir e distorcer resultados de futuras pesquisas voltadas para avaliar o impacto dos juizados itinerantes sobre os indicadores sociais dos municípios atendidos, na medida em que os benefícios obtidos não ficam concentrados no local do JEFI, mas, ao contrário, diluem-se por várias cidades. Sem esquecer que este tipo de procedimento desvirtua os objetivos do programa.

---

<sup>168</sup> Dado fornecido pelo Diretor de Secretaria da 7ª Vara com base no Boletim Estatístico.

<sup>169</sup> Conforme a Tabela 5 é possível observar que em média cada município contemplado com os Juizados Federais Itinerantes ajuizou 1.533 processos e que, portanto, tanto no itinerante de Açailândia/MA, como no de Governador Nunes Freire/MA foi ajuizado quase o triplo dessa média.

<sup>170</sup> Segundo informação do Diretor de Secretaria da 7ª Vara Federal em São Luís, no mês de setembro/2009, quando da realização da pesquisa havia mais de 4.000 processos aguardando audiência no juizado de São Luís/MA e esse número tendia a crescer com a suspensão da pauta dos magistrados que participariam do itinerante.

Concebidos como estratégia de enfrentamento à inacessibilidade à justiça, o sucesso dos JEFI's no Estado do Maranhão pressupõe o atendimento de certos requisitos fundamentais, alguns dos quais vêm sendo superados, a exemplo da ausência da Defensoria Pública nos eventos, embora essa lacuna tenha persistido nas quatro primeiras experiências maranhenses, passou a ser preenchida a partir da realização do JEFI da cidade de Governador Nunes Freire, através da atuação de três Defensores Públicos. É incontestável a importância que tem a Defensoria Pública no âmbito dos Juizados Itinerantes, não apenas para evitar que as despesas com honorários advocatícios contratuais possam onerar os valores a serem recebidos pelos jurisdicionados, normalmente pessoas carentes, mas porque as atenuações efetuadas nos JEFIS são feitas pelos servidores e estagiários que ali atuam. Alguns, inclusive, sem a experiência requerida para identificar a amplitude dos direitos a que fazem jus os jurisdicionados, o que pode repercutir no seu perecimento, que por sua vez poderia ser evitado se houvesse uma assistência judiciária presente e atuante da Defensoria Pública, tão importante em Estados que detêm alguns dos piores índices sociais como é o caso do Maranhão.

Contudo, há certos requisitos que precisam ser atendidos para que seja aprimorado o funcionamento dos JEFI's no Maranhão. Primeiramente, não podemos esperar uma atuação mais abrangente e constante do programa, sem a instalação de uma vara permanente e específica de juizado itinerante, com estrutura física, orçamentária, operacional e de pessoal próprias, cujo funcionamento seja divulgado através de um calendário, a partir do estabelecimento de metas de qualidade, a fim de promover uma maior cobertura ao Estado, atingindo um número cada vez maior de municípios. Pois conforme evidenciado a realização de juizados itinerantes nos moldes atuais, compromete seriamente o andamento processual na da vara de origem.

Sobretudo porque não obstante os avanços conseguidos no que se refere à qualidade da prestação jurisdicional obtida com os Juizados, garantindo um maior acesso da população à justiça, o cotidiano da justiça brasileira deixa entrever um quadro perverso marcado pelo enorme acúmulo de processos à espera de respostas judiciais que, inevitavelmente, vêm depois de um longo período de espera. Até mesmo os Juizados hoje estão abarrotados de processos. O Juizado federal de São Luís chegou a apresentar em 2008 um estoque de mais de 70.000 processos, portanto se torna temerário desenvolver uma política pública do porte da justiça

itinerante, contando com a estrutura de um segmento que também enfrenta dificuldades.

É esperado, portanto, que através de uma completa reestruturação dos JEFI's, estes possam vir a se constituir em meio capaz de tornar viável o acesso à Justiça de forma integral e gratuita à população desassistida. Até porque sua operacionalização nos atuais moldes, sempre na dependência de elementos estruturais pertencentes a outras varas (de origem), tem incidido diretamente na produção de resultados, descontínuos, ocasionais e de pouco alcance. O que representa enorme prejuízo à grande parte da população maranhense que não dispõe de condições para exigir em Juízo que seus direitos fundamentais sejam garantidos (formal e materialmente).

Outra condição para o êxito da justiça itinerante é a superação da deficiência/insuficiência de recursos, que muita vezes retarda ou até inviabiliza a realização do programa em certas localidades, pois conforme observado na pesquisa, os Juizados itinerantes de Imperatriz e Caxias não foram atendidos e o de Governador Nunes Freire foi solicitado desde 2007 e somente realizado em 2009.

Enfim, no decorrer dessa dissertação, além de evidenciarmos os dificultadores e resultados positivos alcançados com a implantação dos Juizados Especiais Federais Itinerantes, mais precisamente no Estado do Maranhão, procuramos desconstruir o entendimento de que investir no judiciário é improdutivo. Foi possível revelar os resultados alcançados com os JEFIS, além de comprovar que se trata de uma inovadora maneira de distribuir renda e cidadania para populações nunca antes alcançadas no interior dessa nação.

Constatamos ainda que a o perfil socioeconômico dos jurisdicionados atendidos pelo programa constituiu-se de analfabetos ou pessoas com baixo nível de escolaridade, pertencentes às camadas economicamente menos favorecidas da população, como, trabalhadores rurais em regime de parceria e meação, seus dependentes e alguns poucos professores e que a natureza da maioria das ações dos Juizados Federais Itinerantes era previdenciária. No tocante à seleção das cidades escolhidas para o programa concluímos que houve adequação com os objetivos do programa, pois se tratam de municípios com baixíssimo nível de renda per capita, muito inferiores ao índice do Brasil.

Todos esses JEFI's trouxeram significativos benefícios à expressiva parcela da população dos municípios contemplados pelo programa, sendo

evidenciado apesar de suas limitações, houve uma ampliação do acesso à justiça.

Isto posto, cabe ressaltar que muito já avançamos a caminho de uma maior eficácia dos direitos fundamentais em nosso país, principalmente na era pós-constituição de 1988. E sabemos também que ainda há longos caminhos a percorrer para ampliar o acesso à Justiça e reduzir as desigualdades sociais. Dentre esses caminhos, o Juizado Especial Federal Itinerante surge como um atalho para abreviar a caminhada do povo ao porto da Justiça Social.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais**: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

ALTH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 217-246.

AKASHI, Diogo Telles. **Comentários á reforma do Poder Judiciário**: emenda constitucional nº45/2004. São Paulo: Letras Jurídicas, 2006.

ALEX, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 2002.

ALMEIDA Filho, A utopia pragmática de Celso Furtado: o futuro possível. In: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE DE ECONOMIA POLÍTICA, 13, 2008, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: SEP, 2008. v. 1. p. 1-20.

ALVIM, José Eduardo Carreira, Justiça: acesso e descesso. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4078>>. Acesso em: 6 maio 2009.

\_\_\_\_\_. **Juizados Especiais Federais**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. O instituto da conciliação e as inovações trazidas no código de Processo Civil Brasileiro. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 727, p. 15-22, maio/1996.

\_\_\_\_\_. Título. Biblioteca Digital do STJ. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/1712>>. Acesso em: 14 jul. 2009.

ANNONI, Danielle. **O Direito humano de acesso à justiça no Brasil**. Porto alegre: Ed. Sergio Antonio Fabris, 2008.

ASSIS, Araken. Duração razoável do Processo e reformas da lei processual civil. IN FLUX, Luiz, NERY JUNIOR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Processo e**

**Constituição. estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ARISTÓTELES. **Ètica a Nicômaco.** Trad. Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2004.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. **A Emenda Constitucional nº45 de 2004: o novo Perfil do Poder Judiciário Brasileiro.** Brasília, DF: Câmara do Deputados, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

BASTOS, Roberta. Turma nacional anula processo previdenciário julgado em juizado especial estadual. Disponível em:  
<<http://columbo2.cjf.gov.br/portal/objeto/texto/impressao.wsp?tmp.estilo=&tmp.area=83&...>>. Acesso em 3 jan. 2009.

BATISTA, Weber Martins; FUX, Luiz. **Juizados especiais cíveis e criminais e a suspensão condicional do processo penal.** Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Acesso à justiça:** um problema ético social no plano da realização do direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neoliberal.** São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional.** 17. ed.atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Juizado Especial Federal Itinerante vai a Presidente Dutra/MA. 2004b. Disponível em:  
<[http://www.direito2.com.br/cjf/2004/ago/2/juizado\\_especial\\_federal\\_itinerante\\_vai\\_a\\_presidente](http://www.direito2.com.br/cjf/2004/ago/2/juizado_especial_federal_itinerante_vai_a_presidente)>. Acesso em: 9 set. 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Juizados atendem a população carente no Amazonas e no Mato Grosso. 2003. Disponível em:  
< <http://www.direito2.com.br/cjf/2003/nov/10>>. Acesso em: 24 maio 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Justiça em números. Disponível em: < [www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)>. Acesso em: 23 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. II Diagnóstico da Defensoria Pública. Brasília, 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Turma Nacional anula processo previdenciário julgado em juizado especial estadual. 2009b. Disponível em: <<http://www.direito2.com.br/stj.gov.br/scon>>. Acesso em: 28 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Juizado itinerante de Açailândia (MA) recebe 4,6 mil processos em 15 dias. 2005c. Disponível em: <[http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.texto=79809](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.texto=79809)>. Acesso em: 9 set. 2009.

BRASIL. Interiorização da Justiça Federal. 2009c. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1896844/interiorizacao-da-justica-federal>>. Acesso em: 22 dez. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Supremo julga constitucional Conselho Nacional de Justiça. 2005a. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/noticias/diversos/150405.htm>>. Acesso em: 28 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria de Natureza Operacional nº0612-Juizado Especial Itinerante. 5ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Ato de Designação. **Portaria 5ª Secex**, n. 23, de 05 out. 2000.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. Região 1. **Juizados especiais federais itinerantes**: a justiça vencendo distâncias: 2 anos. Brasília, 2004a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria/PRESI nº620-422 de 18/08/2005. **Boletim de Serviço**, n. 150, ago.2005b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Boletim de Serviço**, n. 122, jul. 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo, Saraiva, 2006. p. 1-50.

CAHALI, Yussef Said (Org). **Código civil, Código de Processo Civil e Constituição da República**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Juizados especiais cíveis estaduais e federais: uma abordagem crítica**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

CAMPANELLI, Luciana Amicucci. **Poderes instrutórios do juiz e a isonomia processual**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

CAMPOS, André et al. **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. v. 2.

CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca. **Acesso à justiça e cidadania**. Chapecó: Argos, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Ed. Sérgio Antônio Fabris, 1988.

\_\_\_\_\_. Relatório do congresso brasileiro de direito processual civil em Curitiba. Curitiba: Juruá, 1992.

\_\_\_\_\_. O Acesso dos consumidores à Justiça. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 16, n. 62, abr./jun. 1991.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à justiça: Juizados especiais cíveis e ação civil pública**. Uma nova sistematização da teoria geral do Processo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CASTILHO, Ricardo. Acesso à justiça. **Tutela coletiva de direitos pelo Ministério Público: uma nova visão**. São Paulo: Atlas, 2006.

CASTRO, Flavio Dino de. A função realizadora do Poder Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **CEJ Revista**, n. 28, p. 40-53, jan./mar. 2005.

CASTRO, Flavio Dino de. et al. **Reforma do judiciário: comentários á emenda nº45/2004**. Niterói, RJ: Impetus, 2005.

CICHOCKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**. 1996. 299f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

COMARCA estaduais não podem utilizar o rito dos JEFs. **JusBrasil Notícias**. fev. 2005. Seção Notícias Jurídicas. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/141133>>. Acesso em: 22 jul. 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: MELLO, Celso Antonio Bandeira de (Org.) **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba: direito administrativo e constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 33-54.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. A cidadania e sua história. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/sos/textos/historia.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2009.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria PAULA Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva. 2006. p. 131-142.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. São Paulo: RT, 1987.

\_\_\_\_\_. **Instituições de direito processual civil**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. v.1.

\_\_\_\_\_; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

DINIZ, Maria Helena. **Código civil anotado**. 8. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 34, p. 8-26, 1988.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice Hall, 1992.

ECONOMIDES, Kim. **Lendo as ondas do movimento de acesso à justiça: epistemologia versus metodologia? : cidadania, justiça e violência.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan./abr. 2004.

FEIX, Virgínia. Por uma política pública nacional de acesso à Justiça. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200014&script=>>. Acesso em 26 jun. 2009. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p.1-3, maio/ago. 2004.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Manual dos juizados especiais cíveis estaduais e federais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. **Uma interpretação constitucional conforme do art. 20 da Lei de Juizados Especiais Federais.** 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2703>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

FREIRE, Moema Duarte. **Acesso à justiça e prevenção á violência. Reflexões a partir do projeto justiça comunitária.** 2006. 158f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, UNB, Brasília, DF, 2006.

FREY, Klaus. **Políticas públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil: planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2000.

FRIEDE, REIS. **Comentários ao código de processo civil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária; Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2000.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito. **A reforma Silenciosa da Justiça, I Prêmio Innovare:** o judiciário do século XXI. Rio de Janeiro, 2006.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; PORTO, Júlia Pinto Ferreira. Análise sócio jurídica do acesso à justiça: as implicações no pluralismo jurídico do acesso á ordem jurídica justa. In: GOMES NETO, José Mario Wanderley (Coord.) **Dimensões do Acesso à Justiça.** Salvador: Juspodivm, 2008. p. 133-182.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; PORTO, Júlia Pinto Ferreira. **O acesso à justiça em Mauro Cappelletti**: análise teórica desta concepção como movimento de transformação das estruturas do processo civil brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005.

GONÇALVES, Tânia Zacarias Almeida Gonçalves. Juizados Especiais Federais Cíveis (Lei 10.259/2001): uma porta de acesso para a população carente à Justiça Federal. 2009. Disponível em: <<http://www.trf1.gov.br/setorial/JEF/Artigos/ArtigosDoutrinários.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2009.

GONÇALVES, Claudia Maria da Costa. **Assistência jurídica pública: direitos humanos & políticas sociais**. Curitiba: Juruá, 2003.

GONZAGA, Ritta Dayane Camilo. Uma breve discussão sobre a crise no poder judiciário. **Revista Jurídica Netlegis**. Disponível em: <<http://www.netlegis.com.br/indexRJ>>. Acesso em: 08 abr. 2009.

GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. **Fatores de aceleração da prestação jurisdicional**. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/portal\\_stj/publicacao/arquivo=909](http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/arquivo=909)>. Acesso em: 02 abr. 2009.

GRECO, Leonardo. Acesso à justiça no Brasil. **Revista do Curso de Direito da UNIVALE**, Governador Valadares, n. 1, p. 3-7, jan./jun. 1998.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

HESPANHA, Antonio Manuel. **Panorama histórico da cultura jurídica européia**. Lisboa: Public Europa-América, 1997.

HÖFLING, Eloísa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, páginas, nov/2001.  
IANNI, Octavio. A idéia de Brasil moderno. São Paulo: Brasiliense, 1996.

INFOJEF. Brasília: COJEF, Ano IV, n. 39, mar. 2006.

\_\_\_\_\_. Brasília: COJEF, Ano IV, n. 50, ago. 2006.

JESUS, Andréa Cristina Santos de. A pobreza e sua inserção na agenda pública Brasileira. JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007. São Luis. **Anais eletrônico....**São Luís: UFMA, 2007. Disponível em : <[http://www.gaepp.ufma.br/producao\\_cientifica/download.php?id=116](http://www.gaepp.ufma.br/producao_cientifica/download.php?id=116)>. Acesso em: 07 jul. 2009.

JF COMUNICAÇÃO. São Luis: Seção Judiciária da Justiça Federal do Maranhão, n. 3, out. 2005.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 18, 1996. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/201.pdf>>. Acesso em 03 maio/2009.

KINGDON, W. John. **Agendas, alternatives, and Public Policies**. Boston: Little Brown and Company, 1984.

LAGASTRA, Neto Caetano. **Juizado especial de pequenas causas no direito comparado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

LAISSEZ-FAIRE. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Laissez-faire>>. Acesso em: 23 jun. 2009.

LAURELL. Ana Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LEI 12.011/2009 cria 230 varas federais. Disponível em:<[http://www.jptl.com.br/pag=ver\\_noticia&id=11560](http://www.jptl.com.br/pag=ver_noticia&id=11560)>. Acessado em 6 ago. 2009

LENZA, Pedro. **Efetividade do processo coletivo**. 2002. 385f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2002.

LOPES José Reinaldo de Lima. A função Política do Poder Judiciário. O direito e a Justiça.In: FARIA, José Eduardo(Org.) **Direito e Justiça a Função Social do Judiciário**. São Paulo: Àtica, 1994. p.123-141.

LOPES. Maria Elizabeth de Castro. **O juiz e o princípio dispositivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MAIA, Luciana Andrade. **Justiça Itinerante**, elaborado em 19/06/2006 e disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/colunistas/exibir/166/Justiça-itinerante>>. Acesso em 24 mar. 2006.

MARANHÃO. Seção Judiciária da Justiça Federal. **Portaria 005/JEF, 12/11/2003**. São Luis, 2003.

MARINONI, Luís Guilherme. **Novas linhas do processo civil - o acesso à justiça e os institutos fundamentais do direito processual civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do processo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. Curso de processo civil. v.1.

MENDONÇA, Paulo Halfed Furtado de. Acesso á justiça no Brasil. Texto extraído do jusnavegandi nº1438, 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br>. Acesso em: 9 jun. 2009.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Informações e conhecimentos. Disponível em: <[http://www.tjmg.gov.br/info/pdf/?uri=/presidencia/relatorio\\_gestao/8-criterio5-informacoes\\_e\\_conhecimento.pdf](http://www.tjmg.gov.br/info/pdf/?uri=/presidencia/relatorio_gestao/8-criterio5-informacoes_e_conhecimento.pdf)>. Acesso em 11 maio 2009.

NALINE, José Renato. Novas perspectivas no acesso à justiça. Disponível em: <[http://www.cjf.gov.br/revista n/3/artigo8](http://www.cjf.gov.br/revista%20n/3/artigo8)>. Acesso em: 3 jan. 2005.

NASCIMENTO, Fábio Severiano do. **Políticas públicas de acesso à justiça e o exercício da cidadania: justiça itinerante em Campina Grande-PB**. 2007. 116f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Sociedade) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2007.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_; Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado e legislação extravagante**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

OLIVEIRA, Alexandre Nery de. Comentários à reforma do Judiciário (X). 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9779>>. Acesso em: 30 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. Comentários à reforma do Judiciário (I). 2006. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9766>>. Acesso em: 30 mar. 2009.

PAROSKI, Mauro Vasni. **Direitos fundamentais e acesso à justiça na constituição**. São Paulo: LTR, 2008.

PEIXOTO, José Carlos Matos. **Curso de direito romano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. Tomo I.

PINTO, Oriana Piske de Azevedo Magalhães. Pela simplificação da linguagem jurídica: ninguém valoriza o que não entende. Disponível em: <<http://www.enm.org.br/adm/biblioteca/mostra>>. Acesso em: 24 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. A atuação criativa do juiz e a efetividade da jurisdição nos juizados especiais do Distrito Federal. **Revista de Doutrina e Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**, Brasília, n. 80, jan/abr. 2006. Monografia vencedora do I Concurso de Monografias do TJDF - Categoria Magistrado.

PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002.

\_\_\_\_\_; CRUZ, Cristina. A arbitragem institucional: um novo modelo de administração da justiça o caso dos conflitos de consumo. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, Centro de Estudos sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2000.

POLEZZE, Rogério Volpatti. Itinerante: a justiça possível – como concretizar atendimento satisfatório com recursos escassos? **Revista CEJ**, Brasília, n. 32, p. 66-74, jan./mar. 2006.

QUADROS, Jânio da Silva; ROSA, Ubiratan. **Novo dicionário da língua portuguesa**. Recife: Distribuidora de Livros Boa Vista, 2006.

RAMOS, Glauco Gumerato. Realidade e perspectivas da assistência jurídica aos necessitados no Brasil. In: LANGUADIA, Jorge Mario Garcia et al. (Org.). **Acesso à justiça e cidadania**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 34-35.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm; PIERPAOLO Cruz Bittini (Coord.). **A nova execução dos títulos judiciais**: comentários à lei nº 11.232/05. São Paulo: Saraiva, 2006.

GAULIA, Cristina Tereza. Projeto justiça itinerante. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça, 2004. Disponível em: <[http://srv85.tj.rj.gov.br/projetos\\_tj/justica\\_itinerante](http://srv85.tj.rj.gov.br/projetos_tj/justica_itinerante)>. Acesso em 24 mar. 2009.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

\_\_\_\_\_. A efetividade de direitos e acesso à justiça. In: RENAULT, Sergio Rabello Tamm; BOTTINI, Pierpaolo (Org.). **Reforma do judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 28-42.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 10. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 21, p. 34-39, nov./1986.

\_\_\_\_\_. **Crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. Porto: Afrontamento, 2000.

\_\_\_\_\_. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Marília Lourido dos, Políticas públicas (econômicas) e controle. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3179>>. Acesso em: 05 jul. 2009.

SANTOS, Moacir Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 1985.

SCARPA, C.O.C.T. A competência territorial em sede de juizados especiais federais. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 20, n. 5, 2008.

SILVA, Adriana dos Santos. **Acesso à justiça e arbitragem. um caminho para a crise do poder judiciário**. Barueri, São Paulo: Manole, 2005.

SILVA, Antonio F. S. do Amaral e; SCHÄFER. Jairo Gilberto. **Juizados especiais federais: doutrina e jurisprudência**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, Fernando Quadros da. Juizado Especiais Federais: aspectos gerais, In: TEIXEIRA, Eduardo Didonet (Coord.). **Juizados especiais federais: primeiras impressões**. Curitiba: Gênese. 2001. p. 29-36.

SILVA, João Fernando Vieira da. **Acesso à justiça-reflexões e propostas à luz dos cenários nacional (Portugal e Brasil) e local (Leopoldina- Minas Gerais)**. 2006. 263f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Departamento de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-PUC, Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, Jorge Alberto Quadros de Carvalho. **Lei dos juizados especiais cíveis anotada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

SILVA, Luiz Cláudio. **Os juizados especiais cíveis na doutrina e na prática forense**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, Luis Praxedes Vieira da. **Juizados especiais federais cíveis**. Campinas: Millenium, 2002.

SILVA. Maria Ozanira da Silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais**. teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Reforma da justiça: (notas à emenda constitucional nº45, de 8 de dezembro de 2004)**. Niterói, RJ: Impetus, 2005.

SOUSA, Alvaro Couri Antunes. **Juizados especiais federais cíveis: aspectos relevantes e o sistema recursal da lei nº. 10259/01.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. Movimentos sociais-emergência de novos sujeitos: o sujeito coletivo de direito. In: ARRUDA JUNIOR, Edmundo Lima de (Org.). **Lições de direito alternativo 1.** São Paulo: Acadêmica, 1991. p. 9-15.

SPITZ, Clarice. Brasil tem nona maior taxa de analfabetismo da América Latina. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u332044.shtml>>. Acesso em: 11 maio 2009.

TAWIL, Guido Santiago. **La responsabilidad del estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de Justicia.** Buenos Aires: Delpalma, 1993.

TEIXEIRA, João Paulo Allan. Acesso à justiça, proporcionalidade e a “Pílula Vermelha”: entre racionalidade e hermenêutica. In: GOMES NETO, José Mario Wanderley (Coord.). **Dimensões do Acesso à Justiça.** Salvador: Juspodivm, 2008. p. 87-96.

TERTO NETO, Ulisses Pereira. **A política pública de assistência Jurídica no Maranhão: A defensoria pública no maranhão como reivindicação no campo democrático popular.** 2007. 230f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, Pós Graduação em Políticas Públicas, São Luis, 2007.

TORRES, JASSON Ayres. **O acesso à justiça e soluções alternativas.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TOSTES, Natacha Nascimento Gomes; CARVALHO, Márcia Cunha Silva Araújo. **Juizado especial cível.** Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa; FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias; **Juizados especiais federais cíveis e criminais: comentários à Lei 10.259, de 10.07.2001.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

TUBENHLACK, James. **Estudos Penais.** Rio de Janeiro: Forense, 1986.

\_\_\_\_\_. Histórico dos Juizados Especiais Federais da 1ª Região. Disponível em <<http://www.trf1.gov.br/setorial/JEF/Historico.htm>>. Acesso em: 26.maio 2009.

VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIGORITI, Vincenzo. Il rifiuto del processo civile. **REPRO**, Italiano, v. 99, p. jul./set. 2000.

VITÓRIA pirrica. In: WIKIPEDIA: a enciclopedia livre. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Vit%C3%B3ria\\_de\\_Pirro](http://pt.wikipedia.org/wiki/Vit%C3%B3ria_de_Pirro)>. Acesso em: 10 jan. 2009.

WADY, Ariane Fucci. Qual o sistema administrativo adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Disponível em <[http://www.lfg.com.br/public\\_html/article](http://www.lfg.com.br/public_html/article)>. Acesso em 08 jan. 2009.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia de; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. IN: GRINOVER, Ada Pellegrinne; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.) **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 58-63.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura do direito. 2. ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1997.

APÊNDICE A – Questionário aplicado com o Diretor<sup>1</sup> da Secretaria da 7ª vara da Justiça Federal no Maranhão em 02/08/2009.

- 1 Você já participou do Projeto Justiça itinerante no Maranhão?
- 2 Como o programa funciona? Quais suas etapas? Qual o seu custo?
- 3 Qual a periodicidade do programa e os municípios atendidos? Você a considera satisfatória?
- 4 Qual material que você pode me disponibilizar para que eu possa obter dados sobre o programa?
  - a) relatórios
  - b) mapas
  - c) processos
  - d) ofícios
  - e) portarias
  - e) dados estatísticos
  - f) documentos
  - g) artigos
  - h) matérias;
- 5 Quem é responsável pela gestão do programa no Maranhão?
- 6 Qual a estrutura de pessoal, equipamentos, espaço físico que atua no programa? Há uma equipe própria ou uma Vara específica para desenvolver o programa?
- 7 Qual o alcance do Programa em termos de quantidade de pessoas atendidas, número de processos ajuizados, perícias realizadas, audiências?
- 8 Qual o público atingido pelo programa? Nível educacional, renda? Condição socioeconômica, sexo? Raça?
- 9 Quais os tipos de demandas ajuizadas e em face de quais réus ?
- 10 Você considera que a partir da implantação do programa a população teve maior Acesso à Justiça no Maranhão? Por quê?
- 11 É exigido que haja esgotamento da via administrativa para ajuizamento das demandas?
- 12 Você considera que o Programa atende de forma satisfatória ou que seria necessária uma maior interiorização da Justiça Federal no Estado?
- 13 Qual o prazo médio entre o ajuizamento do pedido e a prolação da sentença? E entre esta e a extinção dos feitos (execução)? Como você o avalia?
- 14 Quais os principais obstáculos ao acesso à justiça que são superados através do Programa? E quais ainda persistem?
- 15 Quais os pontos fortes e os maiores dificultadores enfrentados pelo programa?
- 16 Outras informações relevantes?

---

<sup>1</sup> O Diretor da Secretaria da 7ª Vara Sr. Claudio da Costa Coutinho foi informado de que as informações coletadas por esta pesquisa seriam utilizadas estritamente para finalidades acadêmicas bem como que a sua participação na pesquisa era voluntária e que como respondente poderia interromper sua resposta a qualquer momento. Entretanto, além de fornecer as informações constantes do apêndice O, foram respondidas outras indagações surgidas ao longo da realização da pesquisa no sentido de esclarecer dúvidas.

## ANEXOS A - Lista de leis que trouxeram contribuições para reduzir a inacessibilidade à justiça.

As Leis relacionadas<sup>1</sup> em seguida, foram selecionadas a partir da legislação brasileira de maior relevância, tanto do direito processual, quanto do material, que de forma decisiva contribuíram e contribuem para a ampliação do acesso à justiça em nosso país, cabendo, portanto esclarecer que se trata de uma abordagem não exaustiva.

- 1) 7.019, de 31 de agosto de 1982, que alterou os arts. 1.031 a 1.038 do CPC, criando o arrolamento sumário de bens no lugar do inventário tradicional, quando se trata de herdeiros maiores e capazes e a partilha é amigável, procedimento este mais simples, econômico e célere;
- 2) 7.244, de 7 de novembro de 1984, instituindo e regulando a composição e o funcionamento dos Juizados de Pequenas Causas, com procedimento mais simples, econômico e rápido, eliminando-se a demora insuportável na solução dos litígios submetidos aos órgãos jurisdicionais, até então iguais para todos os tipos de causas;
- 3) 7.347, de 24 de julho de 1985, regulando a ação civil pública, ou, como diz sua ementa, “disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências”, podendo ser proposta pelo Ministério Público, União Federal, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações que preencham certos requisitos especificados na referida lei (art. 5º);
- 4) 7.853, de 24 de outubro 1989, que “dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiências, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências”;
- 5) 7.913, de 7 de dezembro de 1989, que “dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários”;
- 6) 8.069, de 13 de julho de 1990, que “dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências”, merecendo destaque seu art. 141 e parágrafos <sup>2</sup>;
- 7) 8.078, de 11 de novembro de 1990, dispondo sobre a tutela do consumidor, estabelecendo outras providências;

<sup>1</sup> Muitas dessas leis, já foram selecionadas anteriormente por outros autores, a exemplo de: PAROSKI, (2008, p.189-193) e também se encontram disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 09/07/2009.

<sup>2</sup> Art. 141 é garantido o acesso de toda criança ou adolescente à defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário, por qualquer de seus órgãos. §1º A assistência judiciária gratuita será prestada aos que dela necessitarem, através de defensor público ou advogado nomeado § 2º As ações Judiciais da competência da Justiça da Infância e da juventude são isentas de custas e emolumentos, ressalvada a hipótese de litigância de má-fé.

- 8) 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei da Improbidade Administrativa, dispondo sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou funcional e dá outras providências;
- 9) 8.710, de 24 de setembro de 1993, ampliando as hipóteses de citação por via postal, além de cuidar da intimação pelo mesmo meio, introduzindo alterações no Código de Processo Civil;
- 10) 8.898, de 29 de junho de 1994, modificando os modos pelos quais a liquidação da sentença pode ser feita, não mais exigindo cálculos do contador e preservando a citação do réu na pessoa de seu advogado constituído nos autos, nos casos de liquidação por arbitramento e por artigos, alterando, assim, os arts. 603 a 605 e 609 do CPC;
- 11) 8.952, de 13 de dezembro de 1994, que regula a antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional, dispondo também sobre a conciliação;
- 12) Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, que revogou a Lei n. 7.244/1984, criando os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, aos quais estão sujeitas as causas cíveis de menor complexidade e as infrações penais de menor potencial ofensivo;
- 13) 9.307, de 23 de setembro de 1996, sobre arbitragem;
- 14) 9.507, de 12 de novembro de 1997, regulando o direito de acesso a informações e disciplinando o rito processual do *habeas data*;
- 15) 9.534, de 10 de dezembro de 1997, dando nova redação ao art. 30 da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos;<sup>3</sup> acrescenta inciso 1º ao art. 1º da Lei 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que trata da gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania; e altera os arts. 35 e 45 da Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre os serviços notariais e de registro;
- 16) 9.756, de 17 de dezembro de 1998, dispondo sobre o processamento de recursos no âmbito dos Tribunais, inclusive ampliando os poderes do relator na análise da presença dos requisitos de admissibilidade dos recursos, bem como quanto ao julgamento do mérito neles versado;
- 17) 9.788, de 19 de fevereiro de 1999, criando cem Varas da Justiça federal nas cinco regiões que a compõe;
- 18) 9.800, de 26 de maio de 1999, permitindo as partes à utilização de sistemas de transmissão de dados para prática de atos processuais;
- 19) 9.800, de 3 de dezembro de 1999, dispondo sobre o julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos de § 1º do art. 102 da CF;
- 20) 10.173, de 10 de janeiro de 2001, compelindo o órgão jurisdicional a conceder tramitação preferencial aos processos dos quais participam pessoas físicas com idade igual ou superior a 60 anos;

---

<sup>3</sup> Por exemplo: Art. 1º o art.30 da lei nº6015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pela Lei nº7844, de 18 de outubro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 30. Não serão cobrados emolumentos pelo registro civil de nascimento e pelo assento de óbito, bem como pela primeira certidão respectiva. §1º Os reconhecidamente pobres estão isentos de pagamento de emolumentos pelas demais certidões extraídas pelo cartório de registro civil. §2º O Estado de pobreza será comprovado por declaração do próprio interessado ou a rogo, tratando-se de analfabeto, neste caso, acompanhada da assinatura de duas testemunhas. §3º A falsidade da declaração ensejará a responsabilidade civil e criminal do interessado.

- 21) 10.259, de 16 de julho de 2001, instituindo Juizados Cíveis e Criminais na Justiça Federal;
- 22) 10.317, de 6 de dezembro de 2001, alterando a lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, estabelecendo normas para concessão de assistência judiciária aos necessitados abrangendo a gratuidade do exame de DNA, nos casos que especifica;
- 23) 10.352, de 26 de dezembro de 2001, alterando dispositivos do Código de Processo Civil, referente a recursos e ao reexame necessário;
- 24) 10.358, de 27 de dezembro de 2001, conferindo nova redação ao art. 14, inciso V e parágrafo único, do CPC, instituindo como dever das partes e de todos os participantes da relação processual “cumprir com exatidão os provimentos mandamentais e não criar embaraços a efetivação de provimentos judiciais, de natureza antecipatória ou final” e, caracterizando como ato atentatório ao exercício da jurisdição, com exceção dos advogados, sua violação, podendo o juiz “ aplicar ao responsável multa em montante a ser fixado de acordo com a gravidade da conduta e não superior a vinte por cento do valor da causa[...]”;
- 25) 10.444, de 7 de maio de 2002, introduzindo diversas modificações no Código de Processo Civil, incluindo a tutela antecipada, execução de obrigação específica, procedimento sumário, demanda cautelar e processo de execução;
- 26) 10.741, de 1º de outubro de 2003, instituindo o Estatuto do Idoso, dispondo, dentre outras matérias, no Título V, sobre o acesso a justiça do idoso (pessoa com idade igual ou superior a 60 anos), (26) além de disposições relativas à atuação do Ministério Público e a proteção judicial dos interesses difusos, coletivos e individuais indispensáveis ou homogêneos;
- 27) 10.770, de 21 novembro de 2003, dispondo sobre a Criação de varas do Trabalho nas Regiões da Justiça do Trabalho, além de tratar de outras matérias relacionadas às novas unidades judiciárias de primeiro grau daquela Justiça;
- 28) 10.772, de 21 de Novembro de 2003, dispondo sobre a criação de 183 Varas Federais destinadas precipuamente à interiorização da Justiça Federal de Primeiro Grau e à implantação dos Juizados Especiais no País, além de outras providências;
- 29) 11.187, de 19 de outubro de 2005, que altera a lei n. 5.869, de 11 janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), para conferir nova disciplina ao cabimento dos agravos retido e de instrumento, além de outras providências;
- 30) 11.323, de 22 de dezembro de 2005, que altera a lei n. 5.869, de 11 de janeiro 1973 (Código de Processo Civil), para estabelecer a fase de cumprimento das sentenças no processo de conhecimento, dispor sobre os requisitos e efeitos da sentença, modificar a definição da sentença, dispor sobre liquidação da sentença, revogar dispositivos relativos a execução fundada em título judicial, além de dar outras providências;
- 31) 11.276, de 7 de fevereiro de 2006, alterando os arts. 504, 506, 515 e 518 da lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), relativamente a forma de interposições de recursos, ao saneamento de nulidades processuais, ao recebimento de recursos de apelação e a outras questões;
- 32) 11.277, de 7 de Fevereiro de 2006, acresce à Lei n. 5.869, de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), o art. 285-A e parágrafos, (27) dispensando a citação do réu e autorizando a

prolação de sentença quando a matéria controvertida for unicamente de direito com decisão anterior idêntica;

- 33) 11.280, de 16 de fevereiro de 2006, alterando os arts. 112, 114, 154, 219, 253, 305, 322, 489, e 555 da lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil), referentes à incompetência relativa, meios eletrônicos, prescrição, distribuição por dependência, exceção de incompetências, revelia, carta precatória e rogatória, ação revisória e vista dos autos; e revoga o art. Da Lei n. 10.406, de 10 janeiro de 2002-Código Civil;
- 34) 11.382, de 6 de dezembro de 2006, alterando dispositivos do Código de Processo Civil, notadamente a respeito do processo de execução;
- 35) 11.417, de 19 de dezembro de 2006, regulando a edição, revisão e cancelamento de enunciados de súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal ;
- 36) 11.418, de 19 dezembro de 2006, sobre não conhecimento de recurso extraordinário pelo STF, em decisão irrecurível, quando a questão constitucional nele versada não oferecer repercussão geral, assim considerada a existência, ou não, de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa;
- 37) 11.419, de 19 de Dezembro de 2006, alterando dispositivos do Código de Processo Civil e versando sobre informatização do processo jurisdicional; e
- 38) 11.441, de 7 de dezembro de 2006, alterando dispositivos do Código de Processo Civil e possibilitando a realização de inventário, partilha, separação, consensual, pela via administrativa.
- 39) LC. 132, de 7 de outubro de 2009, Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências

## ANEXO B – Matéria sobre o funcionamento da vara de justiça itinerante em Roraima<sup>1</sup>.

### JUSTIÇA ITINERANTE DIVULGA CALENDÁRIO DE ATENDIMENTO

A Vara da Justiça Itinerante já definiu o calendário de atendimento para o primeiro semestre do ano de 2009. Dentre os principais serviços oferecidos pelo Judiciário estão os seguintes: Divórcio Consensual, Separação Consensual, Reconhecimento de Paternidade, Revisional de Alimentos, Pensão Alimentícia, Dissolução de Sociedade de fato, Declaração de União Estável, Ações de Cobrança em geral, Guarda e Responsabilidade de Menores.

A sede da Vara da Justiça Itinerante funciona no Fórum Advogado Sobral Pinto, no Centro de Boa Vista. Os atendimentos também são feitos nos Núcleos de Conciliação localizados no Terminal de Ônibus do Caimbé, Faculdade Atual da Amazônia e Terminal de Ônibus do Centro.

#### **Capital**

Os atendimentos realizados nos bairros de Boa Vista, com a Unidade Móvel (ônibus) da Vara Itinerante acontecem de segunda a quinta-feira, das 9h às 16h, nos locais divulgados no calendário. As audiências são realizadas sempre às quintas-feiras, com a presença da juíza Tânia Vasconcelos, de um promotor de Justiça e um defensor público.

#### **Interior**

Outras instituições participam como parceiras do Programa itinerante de Registros, que presta diversos serviços às comunidades indígenas e localidades de difícil acesso do interior do Estado. Já confirmaram parceria para o ano de 2009, as seguintes instituições: Delegacia Regional do Trabalho (Carteira de Trabalho), Instituto Nacional de Seguridade Social -INSS (auxílio maternidade, auxílio doença e aposentadoria rural), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e Ministério do Desenvolvimento Agrário (CPF), Fundação Nacional do Índio - FUNAI (Declaração e Registro Indígena), Instituto de Identificação (Carteira de Identidade), Cartórios de Registro Civil (Registro Civil e Casamentos), Ministério Público e Defensoria Pública.

A juíza Tânia Vasconcelos, titular da Vara da Justiça Itinerante, destaca que o trabalho realizado pela Vara da Justiça itinerante é feito com zelo, carinho e rapidez e busca atender às principais necessidades das comunidades visitadas. "Buscamos, a cada, aperfeiçoar mais essa modalidade de prestação jurisdicional, que tem como objetivo facilitar, ampliar o acesso à Justiça e fazer a entrega da prestação jurisdicional em tempo razoável, suprimindo assim o desejo daqueles que buscam na Justiça a solução de seus conflitos".

A magistrada destaca com especial atenção a participação dos parceiros no trabalho da Justiça Itinerante. "Cada um dos nossos parceiros tem papel fundamental para o êxito desse trabalho, que busca acima de tudo, garantir o exercício da cidadania, o resgate do respeito e da dignidade da pessoa humana", finalizou.

#### **Trânsito**

A Justiça no Trânsito está atendendo agora pelo telefone 9118.7709. As solicitações podem ser feitas de segunda à sexta-feira de 8h às 18h. O programa atende casos de acidentes onde não estejam envolvidos veículos oficiais, menores de 18 anos, pessoas embriagadas e vítimas, isto é nos casos, onde o dano seja apenas material.

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.roraimaemfoco.com/colunistas/geral-mainmenu-45/6152-justiitinerante-divulga-calendario-de-atendimento.html> Acesso em 07/09/2009.

ANEXO C - Matéria publicada<sup>1</sup> em 04/08/09 sobre a sanção da lei 12.011/2009, criando 230 novas varas da justiça federal.



### O Portal de Notícias do Globo

04/08/09 - 11h26 - Atualizado em 04/08/09 - 13h20

Lula sanciona lei para criação de 230 novas varas federais

Serão implantadas 46 varas por ano entre 2010 e 2014.

Objetivo é interiorizar a Justiça Federal.

#### Jeferson Ribeiro

Do G1, em Brasília “Esse é o sentido maior da ampliação do número de varas federais da Justiça Federal, levando-as as cidades de menor porte e colocando-as à disposição do cidadão onde quer que ele se encontre”, discursou Lula.



Pela lei, o Conselho Nacional de Justiça levará em conta critérios técnicos como demanda processual, densidade populacional, distância entre cidades em que já existem outras varas federais, o Produto Interno Bruto dos municípios e áreas de fronteira consideradas estratégicas, para escolher a localização das novas estruturas.

A Lei permite, ainda, remanejar até 10% dos cargos e funções para a estruturação das turmas recursais dos Juizados Especiais Federais. Serão criados 8.510 cargos e funções comissionadas, implantados gradativamente pelos TRFs, de acordo com a disponibilidade orçamentária. Dos cargos que serão criados, 230 são de juízes federais, 230 de juízes substitutos, 2.070 de analistas judiciários e 2.530 de técnicos. Além disso, serão criados 230 cargos em comissão e 3.220 funções comissionadas. O orçamento do Poder Judiciário é que custeará a expansão. Segundo o presidente, a ampliação da Justiça Federal do país é fundamental para manter a confiança do cidadão no regime democrático e para evitar desestímulo a investimentos no Brasil.

“Estou certo de que ao ampliar as varas federais e o número de juízes e funcionários estaremos também imprimindo maior agilidade e eficiência ao julgamento dos processos e esse é um ponto muito especial, pois a morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia das decisões, além de negativas por si mesmas, podem retardar o desenvolvimento nacional e desestimular muitos investimentos do nosso país. Mais do que isso, são fatores que podem contribuir para a impunidade e até mesmo prejudicar a confiança dos cidadãos no regime democrático”.

---

<sup>1</sup> Publicada no portal da Globo.com. Disponível em <http://www.g1.globo.com/noticias>. Acessado em 06/08/2009.

ANEXO D - Lei 12.011/2009 <sup>1</sup>

## LEI Nº 12.011, DE 4 DE AGOSTO DE 2009

DOU 05.08.2009

*Dispõe sobre a criação de 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País, e dá outras providências.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º São criadas 230 (duzentas e trinta) Varas Federais, destinadas, precipuamente, à interiorização da Justiça Federal de primeiro grau e à implantação dos Juizados Especiais Federais no País.

§ 1º A localização das varas criadas por este artigo será estabelecida pelo Conselho da Justiça Federal, com base em critérios técnicos objetivos que identifiquem a necessidade da presença da Justiça Federal na localidade, levando-se em conta, principalmente, a demanda processual, inclusive aquela decorrente da competência delegada, a densidade populacional, o índice de crescimento demográfico, o Produto Interno Bruto, a distância de localidades onde haja vara federal e as áreas de fronteiras consideradas estratégicas.

§ 2º As Varas de que trata este artigo, com os respectivos cargos de Juiz Federal, Juiz Federal Substituto, cargos efetivos e em comissão e funções comissionadas, constantes do Anexo, serão implantadas gradativamente pelos Tribunais Regionais Federais, observada a disponibilidade de recursos orçamentários, em consonância com o disposto no § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

§ 3º A implantação gradativa, inclusive dos cargos, de que trata o § 2o, será efetuada da seguinte forma: em 2010, 46 Varas; em 2011, 46 Varas; em 2012, 46 Varas; em 2013, 46 Varas; e em 2014, 46 Varas.

Art. 2º Cabe aos Tribunais Regionais Federais, mediante ato próprio, estabelecer a competência das Varas e Juizados Especiais Federais criados por esta Lei de acordo com as necessidades de cada Região.

Art. 3º São acrescidos ao Quadro de Juizes e de Servidores da Justiça Federal de primeiro grau os cargos e as funções constantes do Anexo, os quais serão distribuídos mediante Resolução do Conselho da Justiça Federal de acordo com a localização das Varas de que trata o § 1º do art. 1º desta Lei.

Art. 4º Os Tribunais Regionais Federais poderão, em caráter excepcional e quando o acúmulo de serviço o exigir, convocar Juizes Federais, em número equivalente ao de Juizes de cada Tribunal, para auxiliar à instância de segundo grau, nos termos de resolução a ser editada pelo Conselho da Justiça Federal.

Art. 5º As despesas oriundas da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias consignadas à Justiça Federal de primeiro grau ou de outras destinadas a esse fim.

Art. 6º Enquanto houver Vara remanescente do que prevê a Lei nº 10.772, de 21 de novembro de 2003, pendente de instalação, nenhuma Vara prevista nesta Lei poderá ser instalada na respectiva Região.

Art. 7º A fim de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado à justiça em todas as fases do processo nos Juizados Especiais Federais, fica o Conselho da Justiça Federal autorizado a remanejar, de acordo com os dados de movimentação processual e com a necessidade do serviço e até o limite de 10% (dez por cento), os cargos e as funções criados por esta Lei para a estruturação das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais. Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de agosto de 2009; 188º da Independência e 121º da República.

| CARGOS/FUNÇÕES          | QUANTITATIVO FÍSICO<br>POR VARA | TOTAL |
|-------------------------|---------------------------------|-------|
| Juiz Federal            | 1                               | 230   |
| Juiz Federal Substituto | 1                               | 230   |
| Analista Judiciário     | 9                               | 2.070 |
| Técnico Judiciário      | 11                              | 2.530 |
| CJ-3                    | 1                               | 230   |
| FC-5                    | 11                              | 2.530 |
| FC-3                    | 1                               | 230   |
| FC-2                    | 2                               | 460   |
| TOTAL                   | 37                              | 8.510 |

<sup>1</sup> Disponível em <http://www.notadez.com.br/> acessado em 06/09/2009

ANEXO E - Portaria/presi n. 600-381 de 29.04.2003

A Primeira portaria que regulamentou o funcionamento dos Juizados Especiais Federais Itinerantes no âmbito da 1ª região (revogada, pela Portaria/Presi/620-422, de 18.08.2005)

**PORTARIA/PRESI N. 600-381 DE 29.04.2003**

Institui procedimentos para programação anual dos Juizados Especiais Federais Itinerantes.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO, no uso das suas atribuições, de acordo com o Processo Administrativo nº2.160/2003 - TRF,

CONSIDERANDO que:

- a) a Lei 10.259/2001, no contexto da democratização e universalização do acesso à Justiça Federal, prevê o funcionamento dos Juizados Especiais Federais - JEFs em caráter itinerante, mediante autorização prévia do Tribunal, com antecedência mínima de dez dias da sua realização;
- b) as peculiaridades geográficas e sócio-econômicas dos Estados sob jurisdição do Tribunal reclamam a realização periódica e sistemática dos JEFs Itinerantes, com o devido planejamento da sua operacionalização pelas Seções Judiciárias;

RESOLVE:

I – Os Juízes Coordenadores dos JEFs apresentarão ao Tribunal, por intermédio do Diretor do Foro, no mês de maio de cada ano, programação global anual dos JEFs Itinerantes Cíveis e Criminais das respectivas Seções Judiciárias, com a seguinte pormenorização de cada evento:

- a) Localidade e período de realização;
- b) atividades programadas;
- c) magistrados, servidores e demais profissionais envolvidos;
- d) previsão de despesas (diárias, material impresso e outros);
- e) viabilidade orçamentária da Seção Judiciária para as despesas;
- f) necessidade de suplementação orçamentária;
- g) número de processos procedentes da localidade onde será realizado;
- h) perfil sócio-econômico da população da região;
- i) dificuldades de locomoção dos jurisdicionados até a sede do JEF.

II – A programação abrangerá o período de 1º de julho do ano corrente a 30 de junho do ano subsequente.

III – O Presidente aprovará a programação, ouvida a Coordenação dos JEFs da Primeira Região.

- ♦ Portaria assinada pelo Presidente, Desembargador Federal Catão Alves.
- ♦ Publicada no *Boletim de Serviço* 080 de 07.05.2003.

## ANEXO F - Portaria/presi n. 620-422 de 18.08.2005

### PORTARIA/PRESI N. 620-422 DE 18.08.2005

Institui procedimentos para a programação anual dos Juizados Especiais Federais Itinerantes.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO, no uso das suas atribuições, de acordo com o Processo Administrativo n. 2.160/2003 – TRF,

#### CONSIDERANDO:

a) a Lei 10.259/2001, que, no contexto da democratização e universalização do acesso à Justiça Federal, prevê o funcionamento dos Juizados Especiais Federais – JEFs em caráter itinerante, mediante autorização prévia do Tribunal, com antecedência mínima de 60 dias de sua realização;

b) as peculiaridades geográficas e socioeconômicas dos Estados sob jurisdição do Tribunal, que reclamam a realização periódica e sistemática dos JEFs Itinerantes, com o devido planejamento da sua operacionalização pelas Seções Judiciárias;

#### RESOLVE:

Art. 1º Os Juizes Coordenadores dos JEFs apresentarão ao Tribunal, por intermédio do Diretor do Foro, na primeira semana de cada ano, a programação global anual dos JEFs Itinerantes Cíveis e Criminais das respectivas Seções Judiciárias, com a seguinte pormenorização de cada evento:

- localidade e período de realização, incluído o tempo de deslocamento;
- atividades programadas;
- relação dos profissionais envolvidos com justificativa, excluídos os magistrados e servidores;
- meio de locomoção para deslocamento até o local de realização do juizado, com preferência para o transporte terrestre;
- número de processos procedentes da localidade onde será realizado;
- perfil socioeconômico da população da região;
- dificuldades de locomoção dos jurisdicionados até a sede do JEF;
- previsão de utilização das carretas;
- previsão do número de atermações para fins de instrução e julgamento.

Art. 2º A programação abrangerá o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano subsequente.

Art. 3º O Presidente aprovará a programação em conformidade com a proposta orçamentária, ouvida a Coordenação dos Juizados Especiais da Primeira Região.

Art. 4º Aprovada a programação, os créditos orçamentários necessários para os deslocamentos deverão ser solicitados à Presidência deste Tribunal com antecedência mínima de 15 dias do período de realização de cada fase do juizado, observados os critérios relativos ao quantitativo de pessoal e dias, adotados na Primeira Região para controlar e otimizar a aplicação de recursos.

Parágrafo único. As solicitações deverão seguir o modelo do formulário constante do Anexo I desta Portaria.

Art. 5º Em caráter excepcional, em vista das limitações orçamentárias e do volume de juizados itinerantes autorizado para 2005, as programações encaminhadas em maio deste ano, atendendo ao item I da Portaria/PRESI/600-381 de 29 de abril de 2003, consideradas com base nas regras determinadas na presente Portaria.

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogada a Portaria/PRESI/600-381 de 29 de abril de 2003.

### ANEXO I

#### PORTARIA PRESI/620-DE

#### SOLICITAÇÃO DE CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO PARA OS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS ITINERANTES

| IDENTIFICAÇÃO                                                      |                                                 |                                                             |            |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------|
| SEÇÃO JUDICIÁRIA                                                   | MUNICÍPIO DE REALIZAÇÃO DO JUIZADO              |                                                             |            |
|                                                                    |                                                 |                                                             |            |
| DISCRIMINAÇÃO DA SOLICITAÇÃO                                       |                                                 |                                                             |            |
| FASE                                                               | PERÍODO DE REALIZAÇÃO (DD/MM/AAAA a DD/MM/AAAA) |                                                             |            |
|                                                                    |                                                 |                                                             |            |
| DISCRIMINAÇÃO DAS DESPESAS                                         |                                                 |                                                             |            |
| SERVIDORES<br>(ESPECIFICAR CARGO E/OU FUNÇÃO NO CAMPO OBSERVAÇÕES) | QUANTIDADE                                      | TOTAL DE DIÁRIAS DOS SERVIDORES<br>(INCLUSIVE DESLOCAMENTO) | QUANTIDADE |

ANEXO G - Circular/COJEF 006 solicitação de programação dos juizados itinerantes.

**CIRCULAR/COJEF 006 DE 14 DE MAIO DE 2008.**

ASSUNTO: Solicita programação dos itinerantes 2009

**AOS EXCELENTÍSSIMOS SENHORES DIRETORES DO FORO DAS SEÇÕES JUDICIÁRIAS DA PRIMEIRA REGIÃO**

Considerando o disposto na Portaria/Presi/620-422, de 18.08.2005, que institui procedimentos para programação anual dos Juizados Especiais Federais Itinerantes, solicito a V.Exa. o encaminhamento da referida programação dos JEFs Itinerantes Cíveis e Criminais dessa Seção Judiciária para o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2009.

Solicito, ainda, que a programação seja encaminhada a esta Coordenação, no e-mail [cojef@trf1.gov.br](mailto:cojef@trf1.gov.br), no prazo de 05 (cinco) dias, a contar do recebimento desta.

Atenciosamente,

**Desembargador Federal CÂNDIDO RIBEIRO**  
**Coordenador dos Juizados Especiais Federais da Primeira Região**

ANEXO H - JF comunicação nº 3 de 28/10/2005, noticiando sobre o Juizado Itinerante de Açailândia/MA.

## JF COMUNICAÇÃO

### DESTAQUES DA SEMANA

Informativo Semanal da Seção Judiciária do Maranhão – Nº 03 – 28/10/2005

### Imperatriz ganha Juizado Especial Federal

No último dia 24 (segunda-feira) foi implantado, em Imperatriz, o Juizado Especial Federal Adjunto. Estiveram presentes à solenidade o Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Edson Vidigal, o Coordenador dos Juizados Especiais Federais da 1ª Região, Ítalo Fioravante, o Diretor do Foro da Seção Judiciária do Maranhão, Roberto Carvalho Veloso e o Coordenador do JEF no Maranhão, Nelson Loureiro dos Santos, além dos Senadores Edison Lobão e Ribamar Fiquene e autoridades locais.

O juizado Especial Federal de Imperatriz vai atender a região tocantina e é mais um passo no projeto de interiorização da Justiça Federal.



O Diretor do Foro, Juiz Roberto Veloso, discursa na inauguração do JEF Adjunto de Imperatriz

### Visita ao Itinerante

Antes da solenidade de instalação do Juizado Especial Federal em Imperatriz, a comitiva de autoridades esteve em Açailândia para uma visita ao Juizado Itinerante que está na cidade desde o dia 17 deste mês para a realização de audiências.

O Itinerante acontece na Loja Maçônica Juvino Oliveira com a participação de oito juizes federais, cerca de 15 servidores da Seção Judiciária, além de colaboradores do INSS, da Polícia Federal, da Procuradoria da República e da Prefeitura Municipal.

Estiveram no local o Presidente do STJ e do Conselho da Justiça Federal Ministro Edson Vidigal e o Senador Edison Lobão, além do Coordenador do Juizado Especial Federal da 1ª Região, Ítalo Fioravante e do



O Presidente do STJ e do CJF  
Ministro Edson Vidigal



Da esquerda para direita: Emor Sorvos, Presidente da OAB de Açailândia; o Prefeito da cidade, Ildemar Gonçalves; o Coordenador do JEF no Maranhão, Juiz Nelson Loureiro dos Santos; o Coordenador dos JEFs na 1ª Região, Desembargador Federal Ítalo Mendes; o Diretor do Foro da Seção Judiciária do Maranhão, Juiz Roberto Veloso e o Presidente do STJ, Edson Vidigal.

Diretor do Foro da Seção Judiciária do Maranhão, Roberto Carvalho Veloso.

Após a visita, todos se reuniram no auditório do Hotel Santa Maria para uma Sessão Solene. O Coordenador do JEF da 1ª Região, Ítalo Fioravante aproveitou para se despedir, já que seu mandato como coordenador termina dia 29.

Em seu discurso, o Diretor do Foro ressaltou a importância dos Juizados Especiais, levando justiça e cidadania às populações menos favorecidas.

Ao final da solenidade, todos participaram de um almoço oferecido pela Prefeitura de Açailândia.

ANEXO I - JF comunicação nº126 de 14/08/2009 noticiando as atermações do Juizado Itinerante em Governador Nunes Freire/MA.

# JF COMUNICAÇÃO

## DESTAQUES DA SEMANA

Informativo Semanal da Seção Judiciária do Maranhão - Nº. 126 - 14/08/2009

Produzido pela Seção de Comunicação Social - [secos@ma.trf1.gov.br](mailto:secos@ma.trf1.gov.br) - 98 3214 5751

### JUIZADO ITINERANTE EM GOVERNADOR NUNES FREIRE SUPERA EXPECTATIVAS

A Justiça Federal realizou, no período de 1º a 08 de agosto, o Juizado Especial Federal Itinerante em Governador Nunes Freire. As atermações, que foram feitas de 03 a 07 de agosto, superaram as expectativas iniciais e chegaram à casa dos 4.276 processos recebidos. Parte das audiências estão previstas para acontecer em outubro.

Esse JEF Itinerante teve uma característica que o diferenciou dos demais já realizados, que foi o recebimento de ações na sede do Juizado Especial Federal, em São Luís.

Outro diferencial do Juizado Itinerante em Governador Nunes Freire está nos benefícios solicitados. Enquanto nas outras regiões predominou aposentadoria rural, nesse a maioria das ações foi sobre Benefício Assistencial, Auxílio Doença e Salário Maternidade.

Conforme depoimento dos servidores que participaram dos trabalhos em Governador Nunes Freire, uma das constatações foi a pobreza da população local, que dispõe de assistência social precária, com baixo índice de escolaridade e assistência à saúde quase inexistente.

A equipe comandada pelo Juiz Federal Clodomir Sebastião Reis contou com cinco atermadores, um técnico em informática e um motorista, além do Diretor de Secretaria da 7ª Vara, Cláudio da Costa Coutinho. Contou, também, com o auxílio de dois Agentes Federais, três Defensores da União, dois servidores do INSS e servidores da Prefeitura daquele município.



O Coordenador do JEF, Juiz Federal Clodomir Reis, realiza atendimento em Governador Nunes Freire.



### Servidores participam de treinamento para envio de notícias à Imprensa Nacional

Por recomendação do Tribunal Regional Federal da 1ª Região os servidores das Seções e Subseções Judiciárias responsáveis pelas publicações judiciais e administrativas participarão, no próximo dia 27 de agosto, das 14:30h às 16h, de um treinamento que visa capacitar os envolvidos para envio de notícias à Imprensa Nacional.

O referido treinamento será realizado através de videoconferência e possibilitará a divulgação de informações do poder judiciário através da Imprensa Nacional.

### Vem aí a 13ª Feira de Saúde da Justiça Federal



A Justiça Federal, através do PRO-BEM, realizará, nos dias 20 a 22 de agosto a sua 13ª Feira de Saúde.

Na abertura da Feira será apresentado o Projeto Vida Saudável, quando uma mesa redonda, formada por profissionais da Educação Física, Nutrição e Psicologia, discutirão temas ligados à saúde.

No dia 21 os destaques serão um bate papo sobre yoga, com a professora Vera e uma palestra sobre gripe A, com a médica infectologista Maria dos Remédios Freitas Carvalho Branco.

Haverá, ainda, apresentação de Dança de Salão, stands para verificação de pressão arterial e glicemia.

No dia 22 (sábado), haverá uma manhã esportiva na arena de beach soccer da Lagoa da Jansen com distribuição de camisetas e lanche.

ANEXO J - JF comunicação nº136 de 08/10/2009, noticiando sobre as audiências do Juizado Itinerante em Governador Nunes Freire/MA.

# JF COMUNICAÇÃO

## DESTAQUES DA SEMANA

Informativo Semanal da Seção Judiciária do Maranhão - Nº. 136 - 08/10/2009

Produzido pela Seção de Comunicação Social - [secos@ma.trf1.gov.br](mailto:secos@ma.trf1.gov.br) - 98 3214 5751

### JEF ITINERANTE FARÁ MAIS DE 4 MIL AUDIÊNCIAS EM GOVERNADOR NUNES FREIRE



A cidade de Governador Nunes Freire, localizada a 450 km de São Luís, receberá no período de 13 de outubro a 31 de novembro de 2009 a equipe da Justiça Federal responsável pela realização do Juizado Especial Federal naquela cidade, cujo pólo engloba 18 municípios.

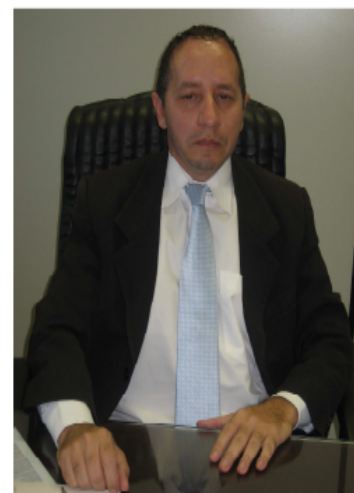
Essa será a terceira etapa do Juizado Itinerante em Governador Nunes Freire, fase em que serão realizadas as audiências dos 4.151 processos originados das atenuações feitas em setembro naquela cidade. Serão realizadas 240 audiências por dia, inclusive aos sábados.

A maioria dos processos é relativa a benefícios do INSS, como Aposentadoria Rural, por Idade e por Invalidez, Pensão por Morte, Salário Maternidade e Auxílio Doença.

"O Juizado Itinerante em Governador Nunes Freire tem como objetivo viabilizar à parcela mais carente da população daquela região o acesso ao Poder Judiciário revelando-se um importante instrumento de formação de cidadania pois assim podemos integrar a enorme população de desassistidos residentes em regiões ainda não contempladas com instalação de Fórum Federal, proporcionando-lhe maior acesso à prestação jurisdicional, de forma célere, simplificada, sem despesas adicionais e mais próxima de sua casa", disse o Diretor do Foro, Juiz Federal Clodomir Sebastião Reis.

Conforme informações da Coordenadoria do Juizado Especial Federal da Seção Judiciária do Maranhão, a escolha daquela cidade para realização do Juizado Itinerante foi devido àquela região apresentar o menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do Estado, onde predomina a agricultura de subsistência e a maior população residindo em zona rural.

Participarão das audiências em Governador Nunes Freire os Juizes Federais Clodomir Sebastião Reis e Márcio Sá Araújo, da Seção Judiciária do Maranhão; Sandro Helano Soares Santiago, da Seção Judiciária do Piauí; Ronaldo Castro Desterro e Silva e Carina Cátia Bastos de Senna, da Seção Judiciária do Pará e Ana Paula Martini Tremarin, da Seção Judiciária do Tocantins. Participarão, também, 15 servidores da SJMA, um servidor da SJPI, dois agentes da Polícia Federal, 12 Procuradores e Prepostos do INSS, cinco Defensores Públicos da União e uma equipe de apoio cedida pela Prefeitura de Governador Nunes Freire.



ANEXO K - Portaria DIREF nº 357, de 09/10/2009 alterando no período de 13 a 30 de OUTUBRO de 2009, o horário de atendimento ao público do juizado especial federal, para 8 às 12H.

**PORTARIA/DIREF<sup>1</sup> N. 357, DE 09 DE OUTUBRO DE 2009**

O JUIZ FEDERAL DIRETOR DO FORO, DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO, no uso de suas atribuições,

**CONSIDERANDO a realização do Juizado Especial Itinerante no município de Governador Nunes Freire e o afastamento de magistrados e servidores do Juizado Especial Federal, RESOLVE:**

**ALTERAR, excepcionalmente, no período de 13 a 30 de outubro de 2009, o horário de atendimento ao público no Juizado Especial Federal, para 8 às 12 h.**

Publique-se. Registre-se. Cumpra-se.

Clodomir Sebastião Reis  
**Juiz Federal Diretor do Foro**

---

<sup>1</sup> A Portaria DIREF nº 357 de 09/10/2009 é um reflexo dos impactos que o deslocamento da equipe da 7ª Vara para o Juizado Itinerante de GNF/MA exercem sobre o fluxo de trabalho da vara de origem.

ANEXO L - JF comunicação nº138 de 19/10/2009 noticiando que o JEFI completa uma semana em Governador Nunes Freire/MA.

# JF COMUNICAÇÃO

## DESTAQUES DA SEMANA

Informativo Semanal da Seção Judiciária do Maranhão - Nº. 138 - 19/10/2009  
Produzido pela Seção de Comunicação Social - [secos@ma.trf1.gov.br](mailto:secos@ma.trf1.gov.br) - 98 3214 5751

### JUIZADO ITINERANTE COMPLETA UMA SEMANA EM GOVERNADOR NUNES FREIRE

O Juizado Especial Federal Itinerante em Governador Nunes Freire completa uma semana de trabalho e já soma mais de mil audiências realizadas. O objetivo, segundo o Juiz Federal Clodomir Sebastião Reis, Coordenador do JEF e Diretor do Foro, é fazer o maior número possível de acordos que, nesse Itinerante, está na casa dos 65 por cento.

As audiências estão sendo realizadas no prédio da Igreja Assembléia de Deus que, no período de 13 a 31 de outubro, teve suas instalações cedidas à Justiça Federal para realização do Juizado Itinerante.

"Tem cinco anos que luto para me aposentar, não tem quem me ajude, meu marido é doente e não posso trabalhar" disse a senhora Aldenora Leite Ferreira Rosa, 60 anos, trabalhadora rural e moradora da cidade Centro Novo do Maranhão, que pleiteou Aposentadoria Rural e teve o benefício concedido através de acordo.

O diferencial do atendimento no Juizado Itinerante é, conforme depoimento da médica perita Luísa Marillac, "um olhar diferenciado" das perícias. Enquanto no atendimento convencional do INSS um requerente de benefício assistencial pode ter seu pedido negado em razão de ser considerado apto para o exercício de outra atividade que não a de sua profissão, no Juizado Itinerante explora-se a saúde, a cultura e o conhecimento do requerente na concessão do benefício, explicou a médica.

#### Impacto financeiro positivo

Em entrevista concedida ao JF Comunicação, a Secretária de Ação Social de Governador Nunes Freire, Branca de Sousa, falou sobre o impacto financeiro que o Juizado Itinerante levou àquele município, destacando, no primeiro momento, a lotação dos hotéis e a movimentação dos restaurantes proporcionada pela equipe do Juizado, incluindo a Polícia Federal, o INSS, a Defensoria Pública e, também, os advogados, autores e testemunhas, além de seus acompanhantes.

Para a Secretária, o segundo momento, e o mais importante, é o dinheiro dos benefícios previdenciários, como aposentadorias e auxílios diversos, que circulará na região, movimentará o comércio local, ampliará a arrecadação municipal e trará um impacto financeiro positivo para a cidade.

Participam desse Itinerante seis juizes sendo dois do Maranhão, dois do Pará, um do Tocantins e um do Piauí; 15 servidores da SJMA e um da SJPI; funcionários terceirizados e uma equipe de apoio de 30 pessoas cedida pela Prefeitura de Governador Nunes Freire.



ANEXO M - JF comunicação nº141 de 19/10/2009 apresentando o balanço do JEFI de Governador Nunes Freire/MA.

# JF COMUNICAÇÃO

## DESTAQUES DA SEMANA

Informativo Semanal da Seção Judiciária do Maranhão - N°. 141 - 09/11/2009

Produzido pela Seção de Comunicação Social - [secos@ma.trf1.gov.br](mailto:secos@ma.trf1.gov.br) - 98 3214 5751

### SUBSEÇÃO DE CAXIAS COMEMORA DIA DO SERVIDOR COM DIVERSÃO E ARTE.

No último dia 28 a Equipe do PRO-BEM da Subseção Judiciária de Caxias realizou uma programação especial em homenagem ao servidor público pela passagem do seu dia. Não só os servidores, mas todos que fazem parte dessa grande família, inclusive terceirizados, estagiários e colaboradores, sentiram-se prestigiados e satisfeitos com uma manhã repleta de mensagens, brincadeiras, elogios e artes plásticas.

A programação teve início com uma palavra de fé e reflexão apresentada pelo servidor José de Ribamar Barbosa Jr., com o tema "Sabedoria e Justiça". Após um saboroso lanche, os servidores e demais participantes se divertiram com dinâmicas bem descontraídas.



Joaquim da Silva Oliveira abre exposição de quadros na Subseção Judiciária de Caxias no Dia do Servidor.

Um dos momentos especiais da programação foi a abertura da exposição do servidor Joaquim da Silva Oliveira, que apresentou algumas de suas telas com estilos e temas variados. Do abstrato ao paisagismo, o artista enalteceu a natureza, o amor, a justiça e a alegria.

Após o sorteio das equipes da "V Gincana Justiça Solidária", a manhã foi encerrada com um delicioso almoço, seguido dos elogios aos servidores, terceirizados e estagiários que mais se destacaram no ano de 2009, os quais receberam das mãos do Juiz Diretor da Subseção, Francisco Hélio Camelo Ferreira, as respectivas Portarias, valendo destaque para as suas palavras de reconhecimento, agradecimento e incentivo aos servidores. (Colaboração da servidora Elizabeth Conceição Azoubel Moreira)

### Leilão de toras apreendidas beneficia entidades filantrópicas

A Justiça Federal realizará, no dia 10 de novembro, às 14h, uma solenidade de entrega de doações em dinheiro às entidades parceiras do Serviço de Monitoramento das Medidas e Penas Alternativas da Seção Judiciária do Maranhão e entidades indicadas pelo Ministério Público Federal.

As doações são relativas ao leilão, realizado pela 1ª Vara, de 116 toras de madeiras de lei, como tatajuba, jatobá, copaíba, maçaranduba e outras, apreendidas no município de Bom Jesus das Selvas, e que arrecadou cerca de 95 mil reais.

As entidades beneficiadas serão o Fundo Estadual da Defesa Civil do Estado do Maranhão, a Associação das Damas de Assistência e Proteção à Infância – ADAPI, o Asilo de Mendicidade de São Luís e o

### JEF divulga balanço do Itinerante

O Juizado Especial Federal acaba de divulgar o resultado do Juizado Itinerante em Governador Nunes Freire: Foram realizados 2.620 acordos, exarados 3.330 despachos e ouvidas 873 testemunhas.



Para o Diretor de Secretaria do Juizado, Cláudio da Costa Coutinho, outro aspecto importante desse juizado foi o montante do dinheiro que foi distribuído na região procedente dos acordos que somaram R\$ 5.638.384,20.

Como a região de Governador Nunes Freire apresenta os mais baixos índices de Desenvolvimento Humano do estado, o valor dos acordos, somados aos benefícios assistenciais implantados na região, poderão minimizar os problemas sociais da região.

